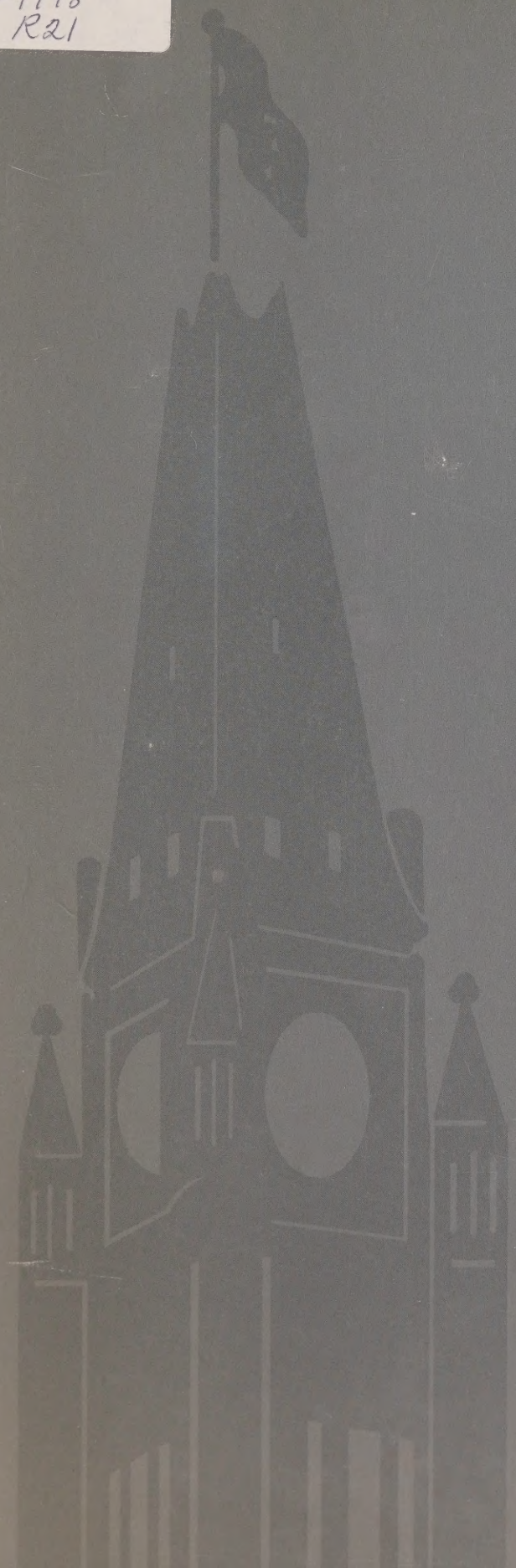
CA1
AG
-1998
R21

Government
Publications



Report of the Auditor General of Canada

to the House of Commons and to the Ministers of Finance and National Revenue

Examination of the Requirement to Report Specified Foreign Property Under Section 233.3 of the *Income Tax Act*

June 1998

Report of the Auditor General of Canada

to the House of Commons and to the Ministers of Finance and National Revenue

Examination of the Requirement to Report Specified Foreign Property Under Section 233.3 of the *Income Tax Act*

June 1998

To obtain additional copies of this Report or other documents published by the Office of the Auditor General, please contact:

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10–1
Ottawa, ON
K1A 0G6

Telephone: (613) 952–0213 ext. 5000
Fax: (613) 954–0696

The Report is also available on the Internet at www.oag–bvg.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1998
Cat. No. FA3–24/1998
ISBN 0–662–63610–4



EcoLogo[M] Paper / Papier Éco–Logo[M]

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

The Honourable the Speaker of the House of Commons,
The Honourable the Minister of Finance,
The Honourable the Minister of National Revenue

I have the honour to transmit herewith my report on my examination under section 11 of the *Auditor General Act* of the requirement to report specified foreign property under section 233.3 of the *Income Tax Act*.

L. Denis Desautels, FCA
Auditor General of Canada

OTTAWA, 5 June 1998


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761115503856

Table of Contents

	Page
Terms of Reference and Scope of Examination	3
Summary Conclusions	3
The reporting requirement is an appropriate mechanism	3
Background	4
Basic tax rules regarding residency and taxation of worldwide income	4
Concerns about non-reporting of foreign-source income	4
The reporting regime for offshore investments	5
Description of the reporting requirement for specified foreign property	5
Objectives for the reporting requirement for specified foreign property	7
Need for Information on Offshore Investments	7
Canadians are increasingly investing abroad	7
There are indications of non-compliance in reporting foreign-source income	7
Revenue Canada needs information to verify taxpayers' self-assessments	10
Revenue Canada cannot compel offshore third parties to provide information	11
Alternative Mechanisms to the Reporting Requirement for Specified Foreign Property	11
Repeal the reporting requirement and increase enforcement of existing laws	12
Allow new Canadians to negotiate their Canadian tax liabilities for a period of time	12
Implement a check-the-box system	12
Privacy, Economic and Investment Issues	13
Suggested Modifications and Improvements	14
Technical Modifications to the Reporting Requirement Should Be Considered to Reduce the Compliance Burden and Address Taxpayer Concerns	14
Facilitation Needs Further Improvement	14
Facilitating the reporting of foreign-source income	14
Need to inform new Canadians about their tax obligations	15
Publicize the voluntary disclosure policy	15
Using the New Information to Enhance Compliance	16
Revenue Canada and the Department of Finance need to maximize their use of the new information	16
Monitoring and evaluation of the reporting requirement are needed	16
Level of enforcement for foreign-source income needs to be reviewed	16

Table of Contents (cont'd)

		Page
Appendix		18
	Taxpayers' Concerns about the Reporting Requirement for Specified Foreign Property	18
	"Invasion of privacy"	18
	"Excessive compliance costs"	19
	"Biased against wealthy new Canadians and affects Canada's competitive position"	19
	"Economic disincentive"	20
	"Contradicts the presumption that taxpayers are honest"	20
	"Costs outweigh the benefits"	21
	"Evaders will continue to evade; compliant taxpayers will face higher costs"	21
	"The penalties are unfair because they do not relate to unpaid taxes"	22
About the Examination		23
Exhibits		
1	Summary of Foreign Reporting Requirements	6
2	Department of Finance's Objectives for the Reporting Requirement for Specified Foreign Property	7
3	Draft of Form T1135	8
Annex		24
	Section 233.3	24

Examination of the Requirement to Report Specified Foreign Property Under Section 233.3 of the *Income Tax Act*

Terms of Reference and Scope of Examination

1. On December 19, 1997, the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Finance and the Minister of National Revenue, asked the Auditor General to:

(a) examine whether the requirement set out in section 233.3 of the *Income Tax Act* to report foreign property over $100,000 is the appropriate mechanism to enhance compliance with the law;

(b) examine alternative mechanisms to the reporting requirement referred to in paragraph (a) to ensure that Canadian residents voluntarily report their worldwide income;

(c) consider the broader implications of the reporting requirement referred to in paragraph (a), including privacy, economic and investment issues; and

(d) report to the House of Commons, the Minister of Finance and the Minister of National Revenue on the matters referred to in paragraphs (a) to (c).

2. This examination was carried out pursuant to section 11 of the *Auditor General Act*. We called for submissions from the public, interviewed tax professionals and business leaders in Canada and abroad, interviewed officials in the departments of Finance and National Revenue, consulted experts in the areas of taxation, privacy and economics, compared Canada's reporting requirements with those in other jurisdictions and examined alternative mechanisms. In coming to our conclusions we analyzed all of the information we received. Further details about the examination can be found in **About the Examination** at the end of this report.

Summary Conclusions

The reporting requirement is an appropriate mechanism

3. Based on our examination, and after careful consideration of several concerns and possible alternatives brought to our attention by taxpayers during the course of our work, we have come to the following conclusions:

(a) The requirement contained in section 233.3 of the *Income Tax Act* is an appropriate mechanism within an overall strategy to both enhance compliance with the laws that require reporting of foreign-source income and provide Revenue Canada with information to verify taxpayers' self-assessments. We note that the requirement is a compliance tool and does not impose any new taxes. At the same time, we believe that some modifications should be considered and these are set out in the report. The strategy also includes other important reporting requirements with respect to foreign affiliates and non-resident trusts that we did not examine, as well as enforcement programs at Revenue Canada. We recommend improvements to Revenue Canada's

facilitation programs including its voluntary disclosure policy to maximize the benefits that can be achieved from the reporting requirement.

(b) We asked departmental officials and those who made submissions to suggest alternatives. We examined all that were suggested to us and have grouped them into three alternatives. We concluded that repealing the requirement and increasing enforcement would not meet many of the objectives set for the reporting requirement. In addition, without information it is difficult to target audits, which would diminish the prospects for success. The suggestion that new immigrants be allowed to negotiate their Canadian tax liabilities on foreign-source income for a period of time is not a viable alternative, primarily for equity reasons. A check-the-box system is an alternative that could be considered but, in our view, would not be as effective as the existing requirement because it would meet only some of the objectives.

(c) We studied the serious and deep-felt concerns that taxpayers raised about privacy, economic and investment issues. We found that many of the concerns had their root cause in Canada's relatively high tax rates, its requirement to pay tax on worldwide income and a poor understanding of Canada's tax system. It was apparent to us that while the reporting requirement was a focal point, it was not the main concern.

4. A detailed discussion of how we arrived at these conclusions follows. In the Appendix to this report, we discuss taxpayers' concerns and why we concluded that, although they are serious, most stem from matters outside the reporting requirement we were asked to examine.

Background

Basic tax rules regarding residency and taxation of worldwide income

5. As a matter of fundamental tax policy, Canada levies income taxes on all those who are resident in Canada. Many countries do the same, while other countries have different rules. For example, the United States levies income taxes on all of its citizens regardless of where they reside.

6. Residence is not defined in the *Income Tax Act* (except for certain deeming provisions for non-residents); it is determined on the basis of all the facts and circumstances of each case and in accordance with relevant jurisprudence. The courts have held that an individual is resident in Canada for tax purposes if Canada is the place where, in the settled routine of life, the individual regularly, normally or customarily lives.

7. As well, Canada levies income taxes on worldwide income. In other words, all income of Canadian residents that falls within the ambit of the *Income Tax Act*, whether earned in Canada or outside, is taxable in Canada. Many other countries do the same, including the United States. There are countries that levy taxes only on income earned within their jurisdictions. Canada has entered into tax treaties with many countries to avoid double taxation in situations where Canada and the other country would otherwise both tax the same income.

8. It is important to understand these basic rules; our examination indicated that not everyone is clear about them and some people simply do not want to accept them. This results in unintentional or deliberate non-compliance.

Concerns about non-reporting of foreign-source income

9. In his 1995 Budget, the Minister of Finance announced that Canadian

individuals and corporations who hold or acquire investments outside Canada would be required to disclose additional information on their interest in such investments. This decision was made because, as the Minister said, he was concerned about the growing popularity of tax havens as a place for Canadians to invest their money and thereby avoid taxes. He was also responding to recommendations by the Public Accounts Committee that the *Income Tax Act* be amended to end the tax avoidance schemes used by Canadian corporations operating foreign subsidiaries.

10. In releasing the draft reporting requirements, the Minister noted that they signified the government's commitment to preserving the integrity of the Canadian tax base, particularly with respect to the use of foreign tax havens by Canadians. He also said that the reporting requirements would give Revenue Canada more ability to scrutinize offshore investments held by Canadians and to ensure the complete reporting of income. The Minister of National Revenue said that it would be unfair to Canadians to allow some to hide financial assets offshore to avoid paying their fair share of taxes.

11. In announcing the Auditor General's examination of the reporting requirement for specified foreign property, the Minister of National Revenue explained that the government is committed to ensuring fairness in the tax system and combating tax evasion through the use of tax havens.

The reporting regime for offshore investments

12. Following the announcement in the 1995 Budget, four reporting requirements related to offshore investments were introduced into the *Income Tax Act*. These requirements make up an overall regime that is designed to cover all types of offshore investments. The requirements deal with:

- investments in foreign affiliates;
- transfers and loans to non-resident trusts;
- distributions and loans from non-resident trusts; and
- investments in specified foreign property in excess of $100,000.

13. Details about the four requirements are outlined in Exhibit 1.

14. It is the last requirement, contained in section 233.3 of the *Income Tax Act*, that the Governor General in Council asked the Auditor General to examine. All four reporting requirements are in the *Income Tax Act* but the government has announced a delay in implementing the last one only, pending the Auditor General's examination.

It would be unfair to Canadians to allow some to hide financial assets offshore to avoid paying their fair share of taxes.

Description of the reporting requirement for specified foreign property

15. Section 233.3 of the *Income Tax Act* (see Annex) requires most taxpayers, whether individuals, corporations, partnerships or trusts, to report their specified foreign property annually. It is important to note that this requirement is a compliance tool and does not impose any new taxes. The section defines what is included in specified foreign property and what is excluded. Essentially it includes assets, such as bank accounts, portfolio investments and rental property, that generally give rise to property income as defined in the Act. It also includes an interest in a non-resident trust. However, the definition specifically excludes, among other things, property used exclusively in carrying on an active business, investments in foreign affiliates and personal-use property.

16. During our examination we noted a great deal of confusion about the types of assets that are included in the definition

Exhibit 1

Summary of Foreign Reporting Requirements

	Investments in Foreign Affiliates	Transfers and Loans to an Offshore Trust	Distributions and Loans from an Offshore Trust	Specified Foreign Property in Excess of $100,000
Who Has to Report	A taxpayer resident in Canada or a partnership (where 10% or more of the partnership's income or loss is attributable to its Canadian resident partners) with an interest in a non-resident corporation or a non-resident trust that is a foreign affiliate. A foreign affiliate is owned at least 1% by a taxpayer resident in Canada and at least 10% by the taxpayer and related persons. Generally a controlled foreign affiliate is a foreign affiliate controlled by the taxpayer.	A person resident in Canada who has transferred or loaned property to a specified foreign trust, as defined in the *Income Tax Act*, or to a corporation that would have been a controlled foreign affiliate of the specified foreign trust if the trust had been resident in Canada. If the transfer or loan is made by a partnership, the property is deemed to have been transferred or lent by the members of the partnership.	A taxpayer resident in Canada or a partnership (where 10% or more of the partnership's income or loss is attributable to its Canadian resident partners) who received distributions from, or was indebted to, a foreign trust in which the taxpayer had a beneficial interest.	A taxpayer resident in Canada or a partnership (where 10% or more of the partnership's income or loss is attributable to its Canadian resident partners) who owned, at any time in the year, specified foreign property, as defined in the *Income Tax Act*, the total cost of which exceeds $100,000.
What Must Be Reported	– History, principal activities – Country of residence, income-earning activities, permanent establishment – Share ownership, equity percentage, debt More details are required for controlled foreign affiliates: – Group structure, employees – Redemptions, liquidations, reorganizations, acquisitions, dispositions – Financial statements – Foreign accrual property income, active business income, capital gains	– Details of the trust, settlor, beneficiaries – Trust documentation – Details of transfers, loans or distributions, indebtedness of non-arm's-length persons – Financial statements	– Names of the trust and trustees – Details of distributions from or indebtedness to the foreign trust – Description of property received and its fair market value – Nature of the receipt (income or capital) – Date, principal amount, interest rate and unpaid balance of any debt owing to the trust	– Description of specified foreign property, which includes: – foreign bank accounts – investments in foreign corporations, trusts, partnerships – indebtedness by a non-resident – real and other property outside Canada – Cost of the property – Any income earned and gains or losses from the property
Major Exclusions	– Taxpayers exempt from tax under the *Income Tax Act*	– Transfers or loans to exempt trusts (foreign pension plans, mutual fund trusts) – Specified beneficiary excludes mutual fund trusts or corporations, tax-exempt entities, RRSPs, RPPs, RRIFs	– Distributions from or indebtedness to a foreign trust for which Form T1134–A, T1134–B, T1135 or T1141 has to be filed – Distributions from or indebtedness to a non-resident trust that is an estate	– Property used exclusively in an active business – Personal-use property – Mutual fund corporations and trusts – RRSPs, RRIFs, RPPs – Assets of a related party – Interest in a trust deemed to be a foreign affiliate
Form	T1134–A (Foreign Affiliates) T1134–B (Controlled Foreign Affiliates)	T1141	T1142	T1135

of specified foreign property and those that are excluded. For example, we heard many concerns about having to report the details of foreign businesses. If those businesses are active businesses, then they are excluded from the definition and do not have to be reported as specified foreign property. However, if those businesses are incorporated, they may fall into the definition of a foreign affiliate of the taxpayer. In that case, there is a separate reporting requirement under section 233.4 of the *Income Tax Act*. We have not been asked to examine that requirement.

17. Exhibit 3 shows the current draft of form T1135 for reporting specified foreign property in excess of $100,000. The form sets outs the various types of specified foreign property and requires details on cost (not on fair market value, as some people have suggested) and income.

Objectives for the reporting requirement for specified foreign property

18. The government has set out several objectives for the reporting requirement for specified foreign property. These objectives can be broadly summarized as enhancing compliance with the tax laws that require reporting of foreign-source income, by increasing taxpayers' awareness of the laws and providing information to Revenue Canada to verify taxpayers' self-assessments. The Department of Finance's specific objectives are set out in Exhibit 2.

Need for Information on Offshore Investments

Canadians are increasingly investing abroad

19. The Technical Committee on Business Taxation established by the Minister of Finance in 1996 has recently noted that the Canadian economy is one of the most open among larger developed countries. Almost 40 percent of our gross domestic product is derived from exports and about 20 percent of our business capital has been provided by foreign investors. Moreover, Canada has evolved into a significant capital-exporting nation as well as a capital importer. Statistics Canada data show that Canadian investment abroad has grown from $326 billion in 1993 to $550 billion in 1997. As well, immigrants with significant offshore wealth are settling in Canada.

20. This growth in investment abroad has serious implications for the Canadian tax system. The government has to ensure that the income earned on this investment is taxed in accordance with the rules in the *Income Tax Act*. As already noted, Canada taxes its residents on their worldwide income, including income earned offshore.

There are indications of non-compliance in reporting foreign-source income

21. There are several indications that non-compliance with requirements for

- To alert residents to their obligation to pay tax on world income.
- To combat tax evasion and the perception that the government cannot prevent it.
- To combat the perception that wealthy Canadians can avoid tax by investing in tax havens.
- To address the perceived tax bias in favour of foreign investments by ensuring that foreign-source income is taxed.
- To deter future aggressive tax avoidance schemes by making offshore activities more visible to Revenue Canada.
- To subject offshore entities to Revenue Canada's scrutiny and ensure that the income is taxed.
- To acquire more information to evaluate current income tax provisions.

Exhibit 2

Department of Finance's Objectives for the Reporting Requirement for Specified Foreign Property

Exhibit 3

Draft of Form T1135

Revenue Canada Revenu Canada

INFORMATION RETURN RELATING TO SPECIFIED FOREIGN PROPERTY

For departmental use

NOTE: The first filing deadline has been extended from April 30, 1997 to April 30, 1998.

- File this return if the cost amount of specified foreign property owned by you exceeds $100,000 at any time in the year.
- Do not include property used primarily for personal use or property used only in a business.
- Give all amounts in Canadian dollars.
- Attach a separate sheet if you need more space.
- If you are reporting for a partnership, read all references to year or tax year as fiscal period, all references to owned as owned or held, and all references to taxpayer as partnership.

Part I – Identification

Tick a box to indicate who you are reporting for, and complete the areas that apply.

☐ individual	First name	Last name	Initial	Social insurance number
☐ corporation	Corporation's name		Business Number (BN) RC	
☐ trust	Trust's name		Account number T – –	
☐ partnership	Partnership's name		Partnership's identification number	

Reporting taxpayer's address

No. Street

Postal code

City

Province or territory

If you are reporting for a partnership, give the following information:

Country under whose laws the partnership is governed

Purposes or activities of the partnership

For what tax year are you filing this return? 199___ or From day month year To day month year

Part II – Details of Specified Foreign Property

1. Funds held outside Canada at any time during the year

Name of bank or entity holding the funds	Address of office or branch where the funds are held	Total amount of funds held at the end of the year	Total income earned in the year on funds
		00	00
		00	00
		00	00
		00	00
	Total	00	00
		11	12

2. Shares of non-resident corporations

A. Shares of non-resident corporations listed on stock exchanges

Total cost amount of shares owned at the end of the year	Total dividends received in the year	Total gain or (loss) realized in the year
00	00	00
21	22	23

B. Shares of non-resident corporations not listed on a stock exchange

Identify each issuing corporation		Cost amount of shares owned at the end of the year	Dividends received in the year	Gain or (loss) realized in the year
Name	Country where head office is located			
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		27	28	29

T1135 E (Ce formulaire existe aussi en français.) 3774 Canada

Exhibit 3 (cont'd)

3. Indebtedness

	Total principal amount of indebtedness held at the end of the year	Total interest received in the year	Total gain or (loss) realized in the year
All notes, bonds, debentures, or other indebtedness issued or owed by non-residents	00	00	00
	31	32	33

4. Interests in non-resident trusts

Identify trust	Country under whose laws the trust is governed	Cost amount of interest in the trust at the time of acquisition	Amount of income distributions to taxpayer in the year	Amount of capital distributions to taxpayer in the year	Gain or (loss) realized on disposition of trust interest in the year
Trust's name		00	00	00	00
Identify trustee(s)		41	42	43	44
Name					
Address					
Name					
Address					
Name					
Address					

5. Real property outside Canada

Description of real property	Country where property is situated	Cost amount of property owned at the end of the year	Income received from the property in the year	Gain or (loss) realized in the year from the disposition of an interest in the property
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		51	52	53

6. Other property outside Canada

Description of other property	Country where property is held or situated	Cost amount of property owned at the end of the year	Income received from the property in the year	Gain or (loss) realized in the year from the disposition of an interest in the property
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		61	62	63

Certification

I certify that the information given on this return and in any documents attached is, to my knowledge, correct and complete, and fully discloses all the reporting taxpayer's specified foreign property.

Print name _____

Sign here _____

It is a serious offence to file a false return.

_____
Position or title

Telephone ( ) _____ Date _____

If you were paid to prepare this return, provide the following information:

Your name _____

Address _____

_____

_____

_____

Postal code _____

Telephone ( ) _____

For departmental use

T.S.O. ☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐

Printed in Canada

reporting foreign-source income exists and that likely it is significant. The Department of Finance and Revenue Canada have been unable to quantify the level of non-compliance because the available data lack sufficient precision to permit an estimate.

22. However, the departments have indicators that suggest a problem exists. We examined these indicators and interviewed tax professionals to understand the problem more thoroughly.

We believe that there is enough indication of a potentially serious problem of non-compliance to warrant action.

23. Many of these tax professionals, both in Canada and abroad, told us that the problem is serious and that the potential for erosion of the Canadian tax base is significant. Offshore structures have been marketed heavily as a legitimate way to avoid Canadian tax on investment income. Many of these structures rely on the thinnest of technical arguments to allow those involved to take the position in filing their tax returns that they were not subject to Canadian tax on income earned offshore. As well, in many cases the promoters stressed the secrecy that tax havens provide for investors.

24. Tax professionals and business leaders abroad told us that there is a serious problem of non-compliance among many Canadian taxpayers who hold offshore assets. In some cases, the people did not want to comply because they felt that it was unfair for Canada to tax the income earned on wealth they had accumulated before coming to Canada.

25. The OECD recently released a report entitled *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. The report recommends that countries that do not have rules concerning reporting of international transactions and foreign operations of resident taxpayers consider adopting such rules and that countries exchange information obtained under these rules.

26. In 1996 we audited Revenue Canada's program to combat tax avoidance schemes. During that audit we became aware of a number of ways that tax havens can be used to avoid Canadian taxes. In our report on that audit we illustrated the variety of offshore arrangements that may be available.

27. While Revenue Canada has directed relatively few audits specifically at discovering unreported foreign-source income, the results of those audits indicate a problem. In recent years Revenue Canada has also received a number of voluntary disclosures of previously unreported foreign-source income, sometimes amounting to several million dollars.

28. In our view, the lack of reliable information makes it impossible to determine the precise magnitude of the problem. But we believe that there is enough indication of a potentially serious problem to warrant action to increase compliance with Canada's tax laws and maintain the integrity of our tax base.

Revenue Canada needs information to verify taxpayers' self-assessments

29. Under Canada's self-assessing system for income tax, taxpayers calculate their own taxes using the rules in the *Income Tax Act* and remit the taxes to the government. Revenue Canada's role is to facilitate the system by issuing forms and guides to taxpayers, to process and verify taxpayers' self-assessments and to carry out any enforcement actions needed to maintain the integrity of the system.

30. Revenue Canada uses various techniques in its verification work, such as inquiry, review of documentation, comparison with other information and audit. In all of these, information is the key.

31. The *Income Tax Act* requires many information returns to be filed with Revenue Canada. Sometimes the taxpayer provides the information; sometimes it is provided by a third party. For example, an employer is required to provide an

employee with a T4 slip indicating total wages and deductions. The employer files a copy of the slip with Revenue Canada. When the employee files a tax return and reports the wages, Revenue Canada can match the information on the tax return with the information provided by the employer. Other examples are the requirement for receipts to support deductions for such things as charitable donations, contributions to registered retirement savings plans and child care expenses.

32. Revenue Canada also has access to many domestic data bases that contain information about a particular taxpayer's assets or income. Within the limits of the law, it can use the information in those data bases to verify the taxpayer's self-assessment.

Revenue Canada cannot compel offshore third parties to provide information

33. The Act requires third-party reporting for many types of payments, and these requirements are supported by penalties for failure to report. Revenue Canada is able to apply these penalties to domestic third parties because it has the jurisdiction to do so and because the third parties usually have assets in Canada from which to pay the penalties. In the case of offshore third parties, Revenue Canada does not have the jurisdiction to enforce payment of any penalties and so often it is impractical to levy them.

34. For example, the Act requires that every person who makes a payment to a resident of Canada as or on account of interest shall complete a T5 return. Revenue Canada can enforce this requirement with Canadian financial institutions but not with foreign financial institutions. Revenue Canada has told us that it cannot enforce the requirement even for a wholly owned foreign subsidiary of a Canadian financial institution.

35. This problem is exacerbated in tax haven jurisdictions where bank secrecy laws are very strict and where providing the information required by the Act could result in a jail term for the person who provided it.

36. The problem can be dealt with to some extent in countries with which Canada has a tax treaty. In those cases, the treaty usually contains a provision that, under certain conditions, allows the tax administrator in one country to provide information to the tax administrator of another. For example, Canada and the United States regularly exchange information on interest payments made to taxpayers resident in the other country. However, the information exchanged under the treaties does have limitations and is sometimes incomplete.

37. In light of the indications of non-compliance in reporting offshore income, and the difficulties and costs for Revenue Canada of obtaining third-party information about that income to verify taxpayers' self-assessments, the reporting regime in the *Income Tax Act* now requires taxpayers to provide information about their offshore investments.

Alternative Mechanisms to the Reporting Requirement for Specified Foreign Property

38. As requested by the Governor General in Council, we examined alternative mechanisms. We asked departmental officials and those who made submissions to suggest alternatives. We examined all of the ones that were suggested to us and, for purposes of this report, have summarized them as three alternatives. In all cases, it was important to us to assess whether the alternative would enhance compliance with the law.

Repeal the reporting requirement and increase enforcement of existing laws

39. It was suggested to us frequently that increasing the enforcement of existing laws would be a good alternative to the reporting requirement. As a first step, this alternative would necessitate repealing the reporting requirement, because it is already in the legislation. Others cautioned that this move could send a very negative message to most Canadians unless it could be shown that the reporting requirement was seriously flawed.

The reporting requirement is only one part of an overall effort to enhance compliance with the tax laws.

40. As well, the reporting requirement is only one part of an overall effort to enhance compliance with the tax laws that require the reporting of foreign-source income. Repealing it could have serious repercussions on the other parts.

41. In Canada's self-assessing tax system, enforcement programs are there to supplement the system, not to serve as an alternative to it. In particular, auditing for undisclosed income is an expensive and intrusive process, even with the help of technology. It usually involves examining bank statements, calculating the source and use of funds, and examining a taxpayer's lifestyle and spending patterns.

A check-the-box system would not be as effective as the existing requirement.

42. Revenue Canada devotes limited resources to enforcement. Pursuing more cases would require a significant increase in resources. As well, without information it is difficult to target audits, which would diminish the prospects for success. It is also likely that a large increase in audit coverage would result in a needless burden on compliant taxpayers.

43. While increasing enforcement ought to have some deterrent effect, it would not achieve all of the objectives set for the requirement to report specified foreign property. In particular, because of the limited number of taxpayers that would be audited, it likely would not reveal many offshore investments on which taxpayers had taken aggressive filing positions. It also would not provide important information needed to assess tax policy. These are key objectives that any proposed alternative should meet.

Allow new Canadians to negotiate their Canadian tax liabilities for a period of time

44. Many new Canadians are coming from a low-tax regime, and it takes time to adjust to the new, relatively high-tax regime. Several people suggested to us that new Canadians be allowed for a period of time after immigration to negotiate their Canadian tax liabilities on income earned on assets acquired prior to immigration, rather than comply with the requirement to report specified foreign property.

45. In our view, this would tax new Canadians on a different basis from other Canadians, particularly others with foreign-source income. This could be viewed as unfair and inequitable by other taxpayers. We note that the *Income Tax Act* already allows new Canadians a significant concession, through the immigration trust provision (see paragraph 22 in the Appendix), to help them adjust to the Canadian tax system.

Implement a check-the-box system

46. A check-the-box system is one that would require taxpayers to answer yes or no to a series of questions, but would not require them to provide any details in the tax return. One option would be to ask taxpayers whether they had specified foreign property in excess of $100,000. Then they could be asked whether this was in the form of bank accounts, portfolio investments, real estate, and so on. They could also be asked if they had reported income from this property in the year. As part of its verification and enforcement program, Revenue Canada would ask some taxpayers to provide more details to support their answers.

47. This system has advantages and disadvantages. The biggest advantage is

that it would be less intrusive for many taxpayers: it would not involve listing specified foreign property, and this would address many of the privacy concerns that were raised with us. At the same time, it would not be likely to reduce any compliance costs to affected taxpayers because they would still need to gather and retain the same information.

48. The Department of Finance told us that a check-the-box system would likely require a reworking of the penalty structure. The current penalties for not reporting foreign assets are there to serve, in part, as an extra incentive to report the income earned on the assets. If there were no requirement for reporting of assets, another incentive would have to be found, such as steep, automatic penalties for underreported income. There could also be difficulties penalizing taxpayers who did not check the boxes correctly.

49. A check-the-box system would also make it more difficult than the existing mechanism to achieve some of the objectives of the requirement to report specified foreign property. Revenue Canada would have to go through two steps instead of one before it received detailed information on offshore investments. But it may lack sufficient information to help it target the second step properly. Since Revenue Canada would be asking for more details from only a sample of taxpayers, many offshore investments on which taxpayers had taken aggressive filing positions would be more difficult to detect. However, this difficulty may be partially offset by a significant infusion of new enforcement resources that would allow for a larger sampling of taxpayers. Finally, this alternative may not provide important information needed to assess tax policy.

50. For these reasons, we have concluded that a check-the-box system would not be as effective as the existing requirement.

Privacy, Economic and Investment Issues

51. Our examination of the privacy issues related to the reporting requirement has led us to conclude that Revenue Canada has the authority to collect the information under the *Privacy Act*. However, because of cultural and security reasons, some people will continue to be concerned about providing Revenue Canada with information about assets. We noted that information is required only about certain assets and that Revenue Canada can already obtain similar information about domestic assets. As well, Revenue Canada is bound by the strict confidentiality provisions of the *Income Tax Act* and the *Privacy Act* and by treaties with other countries. While Revenue Canada has controls in place over the information it will exchange with other countries under the treaties, we found that these controls are not binding and are subject to interpretation. Therefore, Revenue Canada will have to remain vigilant in protecting the confidentiality of the sensitive information provided to it under this requirement. In our view, educating taxpayers about the controls would help alleviate some of their concerns.

Some people will continue to be concerned about providing Revenue Canada with information about assets.

52. Most of the concerns about economic and investment issues came from individuals and organizations in British Columbia. We consulted economic experts and were advised that there are several important factors in the current downturn in the British Columbia economy that appear to have a greater impact than the reporting requirement. Canada's relatively high tax rates and broad tax base were cited more often than the reporting requirement as disincentives to investment in Canada. As well, while the United States does not have a reporting regime similar to Canada's for specified foreign property, it levies taxes on the basis of citizenship and it has a more stringent regime for reporting

Canada's relatively high tax rates and broad tax base were cited more often than the reporting requirement as disincentives to investment in Canada.

Our examination work has highlighted a significant level of confusion about the reporting requirement.

information on foreign affiliates and non-resident trusts. It also requires taxpayers to report information on foreign financial accounts that exceed $10,000.

53. There will be some additional compliance costs associated with the reporting requirement for specified foreign property. However, a close examination of the proposed form indicates that those costs are not likely to be excessive for most taxpayers, as much of the information is already used in preparing the annual tax return or is required for purposes of capital cost allowance claims and eventual capital gains. The *Income Tax Act* allows new Canadians a year to gather the information necessary to comply with the reporting requirement and become more familiar with the tax system. As well, immigration trusts provide relief from taxes for five years for eligible new immigrants. We also note that some new Canadians have already made a declaration of their net worth for immigration purposes. We set out below some modifications that could reduce the compliance burden.

54. A full discussion and assessment of the concerns raised with us by taxpayers can be found in the Appendix to this report.

Suggested Modifications and Improvements

Technical Modifications to the Reporting Requirement Should Be Considered to Reduce the Compliance Burden and Address Taxpayer Concerns

55. The *Income Tax Act* requires that specified foreign property be reported by affected taxpayers on a return "in prescribed form". Revenue Canada has prepared a draft that may become the prescribed form (see Exhibit 3), but there is no prescribed form to date. There are certain taxpayers who already provide Revenue Canada with information that is similar to that requested on the draft form. Given the concerns that have been expressed about privacy and compliance costs, Revenue Canada may want to consider modifications to the draft return. For example, foreign assets that are held in Canadian financial institutions are already subject to third-party reporting and to scrutiny by Revenue Canada. Also, many taxpayers, particularly corporations, already file balance sheets with their tax returns that may provide details about their offshore assets.

56. Revenue Canada could also consider whether it is necessary to have taxpayers file all the information annually or whether it would be feasible for them to report only changes from a previous return. Factors to take into account in considering this modification would include the type of assets being reported and the total cost of all specified foreign property of each taxpayer.

Facilitation Needs Further Improvement

Facilitating the reporting of foreign-source income

57. Facilitation is a key ingredient in a self-assessing tax system. Taxpayers need to understand the rules and have easy-to-use forms and guides to help them prepare their tax returns properly. One of Revenue Canada's main roles is facilitation.

58. We found that Revenue Canada has made improvements in recent years in informing taxpayers about the need to report foreign-source income. For example, the first page of the 1997 T1 return contains a bold notice that says, "As a Canadian resident, you have to report your income from all sources both inside and outside Canada." This is the first year such a statement has been so prominent on the T1.

59. At the same time, our examination work has highlighted a significant level of confusion about the reporting requirement. For example, some people thought that individuals had to list all of their offshore assets. This is not true. Only those assets that are defined as specified foreign property have to be reported. Other people thought that full financial information had to be filed, including financial statements. Again, this is not the case with the return for specified foreign property, although the information is required when filing form T1134B for a controlled foreign affiliate. Finally, some people were confused about the definition of cost for inherited assets or for assets of new residents. Both of these require calculations of fair market value at specific dates.

60. We also found that there is some confusion about who is a resident of Canada for tax purposes, particularly in the case of people who do not spend all of their time in Canada but do have economic and social ties here. As we noted earlier, residence is not defined in the *Income Tax Act,* but the concept is fairly well developed in jurisprudence.

61. We would encourage Revenue Canada to explore other ways to ensure that Canadians are aware that foreign-source income to residents of Canada is taxable. For example, a separate guide could be produced that outlines the rules with respect to reporting various types of foreign-source income, and this guide could be referred to prominently in the T1 guide. As well, Revenue Canada could find ways to inform Canadians about the potential tax pitfalls of investing in tax havens.

Need to inform new Canadians about their tax obligations

62. Our discussions with tax professionals in Canada and abroad indicated that much more needs to be done to ensure that new Canadians understand their tax obligations. Many are coming from countries with very different taxation systems and it is important that they quickly come to understand Canada's system.

63. This education should start before people come to Canada, so they can take our tax system into account when making a decision to immigrate. While we noted a lack of information about Canada's tax system in the foreign missions that we visited, Revenue Canada told us that in the past year, in consultation with the Department of Foreign Affairs and International Trade and with the Department of Citizenship and Immigration, it has taken steps to remedy this. It has also started to provide training to Canada's officials going to missions abroad so they will be prepared to provide information on Canada's tax system to potential immigrants. In our view, this is an important initiative that should have been in place long ago. We encourage Revenue Canada to continue its consultations with these departments to improve co-operation and, where legally possible, sharing of information.

64. It is also important that new Canadians be provided with more detailed information on our tax system once they arrive in Canada. Again, we are encouraged that in the past year Revenue Canada started a series of information sessions for new Canadians. There are plans to expand this initiative in the coming year and, in our view, this needs to be done.

Publicize the voluntary disclosure policy

65. Revenue Canada's voluntary disclosure policy is designed to encourage taxpayers to come onside. It can be thought of as an ongoing amnesty program. Under this policy, taxpayers who have not been paying their taxes can come forward and correct their affairs by paying the tax and interest without facing prosecution or penalties. But they must come forward before Revenue Canada

begins enforcement action. This policy was introduced for taxpayers who are feeling guilty about evading taxes but are reluctant to approach Revenue Canada for fear of penalties or prosecution.

66. Some taxpayers have expressed concern that reporting offshore assets will highlight the fact that they have not declared their foreign-source income in previous years. The issue for them is whether to start reporting now and face stiff penalties for their past underreporting, or to not report the income or the assets knowing that the penalties for this have increased substantially.

Taxpayers need to understand the benefits of coming forward on their own initiative.

67. Revenue Canada's voluntary disclosure policy can help taxpayers caught in this dilemma. The Department has told us that it plans to give more direction to officials in the field to ensure a full understanding and consistent application of the policy. We support this measure. In our view, it is particularly important during the implementation of the new reporting requirement that the voluntary disclosure policy be heavily publicized and that taxpayers understand the benefits of coming forward on their own initiative.

Using the New Information to Enhance Compliance

Revenue Canada and the Department of Finance need to maximize their use of the new information

68. At the beginning of our examination in November 1997, Revenue Canada had developed a preliminary plan for using the information gathered from the reporting requirement. Near the end of our examination, a more detailed plan was drafted. In our view, this second plan is a reasonable attempt to integrate the information provided by taxpayers on specified foreign property into the Department's overall compliance and enforcement strategy. However, given that the details of the requirement were first published in 1996, we are disappointed that the Department has taken this long to develop a detailed plan for maximizing its use of the information.

69. At the end of our examination, officials from the Department of Finance provided us with a reasonable plan of how they will use the information generated from the reporting requirement in their ongoing analysis of the taxation of foreign-source income.

Monitoring and evaluation of the reporting requirement are needed

70. We encourage the Department of Finance and Revenue Canada to monitor the reporting regime for offshore investments annually. They should also evaluate it in two to three years, to ensure that it is providing the desired information and meeting its objectives of enhancing compliance with the law without being overly burdensome.

71. The monitoring should include an examination of the appropriateness of the $100,000 threshold. The threshold was designed to exempt from the reporting requirement those with minimal offshore investments, although it does not exempt them from the requirement to report the income from their offshore investments. For someone who might have 10 or 20 percent of his or her wealth offshore, $100,000 seems like a reasonable figure, especially given that the $100,000 applies to each member of a family. For a high-net-worth taxpayer who has significant offshore investments, the amount may be low. In December 1996, when the government tabled the legislation for the reporting requirement in the House of Commons, it said it would review the amount after 1998.

Level of enforcement for foreign-source income needs to be reviewed

72. We have already noted that there are indications of a serious problem of

non-compliance with the requirement to report foreign-source income. We also found that, to date, Revenue Canada has not conducted many audits directed specifically at detecting unreported foreign-source income. The Department has recently initiated a project to audit a number of taxpayers across the country who represent a high risk of unreported foreign-source income. Given the seriousness of the issues involved, we believe that Revenue Canada should reassess whether it is doing sufficient audit work in this area. The information gathered through the reporting requirement would be a key input to such an assessment.

Appendix

Taxpayers' Concerns about the Reporting Requirement for Specified Foreign Property

1. Our examination of the reporting requirement for specified foreign property highlighted several concerns that taxpayers have raised. We assessed these concerns carefully. We found that many of the concerns had their root cause in Canada's relatively high tax rates, its requirement that residents pay tax on worldwide income and a poor understanding of Canada's tax system. It was apparent to us that while the reporting requirement was a focal point, it was not the main concern. In the following paragraphs we discuss the main issues that were raised. We have referred other, more specific concerns to Revenue Canada and the Department of Finance.

"Invasion of privacy"

2. Many people see the reporting requirements as excessive probing by government into their personal affairs, particularly into assets that may not produce income in the reporting year. They argue that if a taxpayer has properly assessed his or her income for the year, then the government has no need for information on assets. As well, some people hold deep-felt cultural sensitivities against providing the government with details about their wealth. At the same time, other people argue that assets produce income and therefore they have no real concerns about reporting information on assets to Revenue Canada for use in verifying income.

3. Governments should always demonstrate a need for the information that they request from citizens and their requests must fall within the limits of the law. We found that in the case of the reporting requirement for specified foreign property, the government has the authority to collect the information under the *Privacy Act*. Furthermore, in our view and as already discussed, it has demonstrated a need for the information.

4. There is no similar reporting requirement for domestic assets. Revenue Canada already has a good deal of information about domestic assets from taxpayers' returns, from third-party reporting and from public data bases and we believe the government currently would have difficulty demonstrating a need for additional information.

5. For example, in the case of bank accounts or portfolio investments, taxpayers receive T5 slips reporting the income. But the T5 slip also shows the name of the bank or corporation making the payment, and, within the limits of the law, Revenue Canada can follow up with the institution if it wants more information. As well, when a taxpayer disposes of a portfolio investment, the cost must be calculated and reported for capital gains purposes. For domestic rental properties, taxpayers have to report the address and the income earned from the property. They must also provide information about cost for purposes of capital cost allowances and capital gains. Finally, domestic trusts are required to file annual returns and to provide T3 slips to all beneficiaries who received income from the trust. The trust documents are also filed with Revenue Canada.

6. But this is the same type of information that is now being requested for assets that produce foreign-source income. The difference is that the taxpayer is the one being asked to provide it in all cases related to specified foreign property. To our knowledge, this is the first time taxpayers have been asked to provide detailed information on assets annually, but for the reasons already stated we believe the request is justified. Without such information, it is often difficult for Revenue Canada to verify taxpayers' self-assessments.

7. A further concern relates to the confidentiality of the information once it is given to Revenue Canada. In particular, some people fear that the information would be shared with Canada's treaty partners and that in some countries it could fall into the wrong hands.

8. Revenue Canada is bound by the requirements of the *Privacy Act* and by the strict confidentiality provisions of the *Income Tax Act*. These provisions prevent the disclosure of any taxpayer information unless specifically authorized by the Act. In our experience, Revenue Canada takes these provisions very seriously.

9. With respect to exchanging information under the treaties, we note that Revenue Canada has controls in place that limit both the circumstances under which it will respond to a request from a treaty partner and the information it will provide. For example, it evaluates the reasons behind specific requests and the risks associated with providing the information. As well, it will usually provide information only when the requesting government can also provide information that Revenue Canada needs. We note that taxpayers are

not routinely told when information related to their income taxes is being given to a treaty partner.

10. Nevertheless, these controls are subject to interpretation and are not binding. Once Revenue Canada has released the information to another government, it can no longer protect its confidentiality. Therefore, it should ensure, to the extent possible, that the other government will protect the confidentiality of the information. Revenue Canada will have to be extremely vigilant in protecting the confidentiality of the information it collects under the reporting requirement for specified foreign property. As part of its transparency initiative, Revenue Canada should consider addressing taxpayers' concerns by educating them about the treaties and the controls it has over the exchange of information.

"Excessive compliance costs"

11. We were told that the reporting requirement for specified foreign property would result in excessive costs of compliance for affected taxpayers. We reviewed the proposed reporting form (T1135) to gain an understanding of the compliance burden it might impose.

12. The form requires the taxpayer to list the assets that are specified foreign property, their cost to the taxpayer and the income from the assets in the current year. We believe that many taxpayers already need most of this information to complete the tax return properly.

13. For example, the taxpayer would already need to know the income earned on the various assets during the year. The cost might not be readily available to the taxpayer, but in any case it is needed for capital gains purposes when the asset is disposed of, and to support any related interest expense that the taxpayer wants to deduct. Taxpayers also need to know the cost of real property for capital cost allowance purposes. Once the cost has been determined, it would then be readily available for subsequent tax years. However, obtaining information about assets that did not produce income in the reporting year could impose a compliance burden.

14. For immigrants with many offshore assets, there could be a considerable compliance cost associated with determining the cost of assets acquired before coming to Canada. The cost is deemed to be the asset's fair market value at the time the person became a resident of Canada. However, this cost is not directly related to the reporting requirement because the *Income Tax Act* requires this valuation for purposes of capital cost allowance claims and eventual capital gains. The legislation exempts new residents from the reporting requirement in their first year to give them time to complete the necessary valuations.

15. We note that Revenue Canada's Interpretation Bulletin on legal and accounting fees says that reasonable fees and expenses incurred for advice and assistance in preparing and filing returns for income tax purposes are normally deductible when computing business or property income. In some cases, this may help ease any additional compliance burden caused by the reporting requirement.

"Biased against wealthy new Canadians and affects Canada's competitive position"

16. Some people saw the reporting requirement for specified foreign property as biased against wealthy new Canadians, since they are likely to have most of their assets offshore. Canadians who have been here longer are more likely to have a larger portion of their assets in Canada, and there is no reporting requirement for domestic assets.

17. As already noted, Revenue Canada has access to a lot of information about domestic assets and the income generated by those assets, and so it would be difficult to justify the need for the taxpayer to report the assets. The requirement to report specified foreign property may actually help level the playing field by giving Revenue Canada the same type of information on offshore investments that it now has on domestic investments.

18. While we recognize that wealthy new Canadians are likely to have most of their assets offshore, we note that the reporting requirement for specified foreign property deals with only a portion of those assets. Personal-use assets and active business assets are specifically excluded from the requirement. We also note that the reporting requirement treats everyone equally — all affected residents of Canada are required to report their specified foreign property.

19. Many of those who sent us submissions and many of those we interviewed argued that the reporting requirement is a disincentive to invest in or immigrate to Canada, because other countries have no similar requirement. Our examination of the reporting requirements in several other countries showed that some do have reporting requirements related to offshore

investments. In particular, the United States has a more stringent reporting regime than Canada's for investments in foreign affiliates and for non-resident trusts. As well, the United States requires taxpayers to report information on all foreign financial accounts that exceed $10,000.

20. Our analysis of the submissions and our interviews revealed that it is not so much the requirement itself that is seen as the disincentive to invest in Canada, but rather Canada's relatively high tax rates and broad tax base. Many new Canadians are not used to paying such a large portion of their income in tax and they clearly dislike it. They also dislike paying Canadian taxes on income earned on wealth acquired before they became Canadian residents.

21. At the same time, the reporting requirement may be giving a perception that Canada has an uncompetitive tax regime. However, the reporting requirement does not change Canada's overall tax structure; it is simply a compliance tool. Nonetheless, perceptions have very real effects and we encourage Revenue Canada to step up its education programs to deal with this question.

22. It is important to note here that Canada gives a significant tax concession to new Canadians through use of the immigration trust. This is a non-resident trust that an individual can set up before immigrating to Canada. Any or all of the individual's offshore assets can be placed in the trust. As long as the assets are left in the trust and are not brought into Canada, income generated from them will not be taxed in Canada for a period of five years. After that, the regular rules will apply and the investment income on these assets to those who remain in Canada will be taxed. This effectively gives a new Canadian relief from taxes for five years on all income from investments left offshore in the trust.

23. We also note that it is now possible to apply for Canadian citizenship and a passport after three years as a Canadian resident. The opportunity exists for individuals to set up an immigration trust, come to Canada for three years and apply for a passport. Once a passport has been issued, which can take several months, the individuals can then become non-residents without paying any Canadian taxes on their worldwide income. We have advised the Department of Finance about this situation in case it was not intended.

"Economic disincentive"

24. As already noted briefly, many individuals and organizations who wrote to us were concerned that the requirement to report specified foreign property was causing a decline in the British Columbia economy. We consulted experts in economics to deal with this issue. We found that it is not possible to attribute an overall decline to any one of the several factors affecting the British Columbia economy.

25. The first of these factors is a much higher exposure to Asian markets than in any other region of Canada. Those markets are currently slumping and this is having a greater effect on British Columbia than on other regions. A second factor is falling commodity prices, particularly in the forestry industry that is so important in British Columbia. Agreements with the United States limit the quantity of forestry products that can be shipped there, and when prices fall there is a resultant effect on revenues. A third factor is declining speculation in the real estate market. This is likely attributable to a number of other factors, including the first two.

26. We note that in her most recent budget speech, the Minister of Finance for British Columbia said, "A significant portion of our trade — and British Columbia depends on trade — is with Japan and the other Asian nations. Right now those economies are struggling, their currencies under pressure, and their growth rates in decline. We are also an economy which relies on the resource sector, and there too we face real challenges as prices of lumber, oil, minerals and metals are all in cyclical downturns. Our province cannot be immune to the economic turmoil in Asia, or to the cyclical downturns in the prices of minerals and forest products."

"Contradicts the presumption that taxpayers are honest"

27. Some people have said that the reporting requirement was introduced because Revenue Canada doubts that Canadians are being honest about reporting their foreign-source income. Canada's self-assessing tax system is based on the presumption that taxpayers will honestly report all of their income. The system is backed up by verification and enforcement programs at Revenue Canada.

28. There are indications that some Canadians are not reporting their foreign-source income. Based on our past experience in the domestic situation, this is

sometimes deliberate but often may be because they are not well informed about their tax obligations. This may be particularly true for new Canadians or individuals who have bought an offshore investment on the understanding that it is not taxable in Canada.

29. One of Revenue Canada's roles is to verify taxpayers' self-assessments. It does this on the presumption that the taxpayer has honestly completed the return. However, the *Income Tax Act* is a complex document and many sections are subject to interpretation. When Revenue Canada verifies a taxpayer's return, it ensures that the taxpayer has interpreted the law in the same way it does. When there is a difference of opinion, Revenue Canada can issue a reassessment, which the taxpayer can appeal.

30. In order to verify a taxpayer's self-assessment, Revenue Canada needs information. As already discussed, it can often get that information from third parties. In the case of offshore investments, this can be difficult. As well, when a taxpayer believes that an offshore investment does not yield income that is taxable in Canada, there will be no indication on the return that the asset is even owned. Unless Revenue Canada has some information about the asset, it is difficult to agree or disagree with the taxpayer's filing position.

31. It will admittedly be difficult and expensive for Revenue Canada to verify the information reported about specified foreign property. However, the requirement is a compliance tool and Revenue Canada has other programs to deal with tax evaders. Revenue Canada is presuming that most taxpayers will complete the return honestly. It also expects that the reporting requirement will cause taxpayers to examine all future offshore investments carefully to ensure that they are in full compliance with the Act.

32. Some people have also told us that the reporting requirement will help to ensure the integrity of the system. The Technical Committee on Business Taxation said that enforcement measures targeted at the underground economy would benefit from additional reporting requirements. The Committee views favourably the principle of reporting requirements for the disclosure of interests in foreign property.

33. All taxpayers want assurance that everyone is being honest and is paying his or her fair share of taxes. To the extent that the reporting requirement helps to achieve this, it can be seen as supporting the honesty of all taxpayers.

"Costs outweigh the benefits"

34. There is a concern that the compliance costs and potential economic costs of the reporting requirements will outweigh the benefits of increased revenue collections. This is a difficult concern to deal with: no one can determine with any precision the amount of tax revenue that is currently being lost because foreign-source income is not reported. At the same time, some professionals have expressed concerns that there is a potential for significant erosion of the tax base due to underreporting.

35. Furthermore, compliant taxpayers can become resentful and non-compliant when they believe that those with offshore investments can avoid taxes. It is impossible to measure the effect the reporting requirement will have on these perceptions, but to the extent that compliant taxpayers remain compliant, there is a benefit to the system.

36. We have already discussed the compliance and economic costs associated with the reporting requirement. In the case of compliance costs, we noted that they would not be significant for most affected taxpayers. Wealthy Canadians who have significant offshore investments already bear considerable compliance costs because of the capital cost allowance and capital gains systems. Most of the same information can be used for the reporting requirement. In the case of economic costs, we have noted that it is unlikely that the reporting requirement itself is having a negative effect on the economy.

"Evaders will continue to evade; compliant taxpayers will face higher costs"

37. The Technical Committee on Business Taxation noted that tax evasion is a direct attack on the integrity of the tax system and, when left unchecked, threatens to undermine the values on which our self-assessment system is based. Revenue Canada has always had programs to deal with those who seek to evade tax on both domestic and foreign income. We reported on these programs in 1994. In its publication, *Compliance: From Vision to Strategy,* Revenue Canada devotes a chapter to its current and planned actions with respect to tax evasion. The reporting requirement will not change these programs.

38. There is an important difference between evasion and avoidance. Avoidance involves arranging

one's affairs so that taxes are legally minimized. This can be as simple as making a contribution to a registered retirement savings plan. Tax evasion occurs when a taxpayer seeks to defraud the tax collector. Tax evasion is a serious offence. In our view, the biggest impact of the requirement to report specified foreign property is likely to be on those taxpayers who are not seeking to evade taxes but who are nonetheless not complying with the law.

39. For example, a taxpayer who purchased an offshore investment on the understanding that its income was not taxable in Canada would not have reported the income. However, once the investment is reported and Revenue Canada has an opportunity to investigate it, Revenue Canada could conclude that the investment income was taxable. The taxpayer would be reassessed and would be in compliance with the law if he or she agreed with the reassessment. However, the taxpayer would never have intended to evade income taxes on the investment.

40. Another example is Canadians who do not fully understand Canada's tax laws. They are not seeking to evade taxes, but they are nonetheless non-compliant if they do not report their foreign-source income.

41. Furthermore, the fact that there are now penalties on unreported specified foreign property, in addition to the penalties on the unreported income produced by that property, should increase the risk and cost of evading taxes and could bring into compliance some who are now evading taxes.

42. The Technical Committee on Business Taxation recommended that the *Income Tax Act* be amended to provide for penalties to third parties who knowingly, or under circumstances amounting to gross negligence, participate in or otherwise promote or assist conduct that results in the making of a false statement or omission in a return. We support this recommendation.

"The penalties are unfair because they do not relate to unpaid taxes"

43. Many penalties in the *Income Tax Act* are based on the amount of tax that is unpaid. A penalty charged to a taxpayer on undisclosed income will be based on the unpaid tax on that income. However, other penalties in the Act related to information returns are generally calculated on the basis of the number of days the return is outstanding beyond its due date.

44. This is the basis for calculating the first set of penalties for non-compliance with the requirement to report specified foreign property. There is a further penalty that can be levied if the failure to file the return was done knowingly or under circumstances amounting to gross negligence. That penalty is based ultimately on the total cost of the assets that should have been reported. It is important to note that before it can apply this penalty, Revenue Canada needs to prove that the failure to file the return was done knowingly or under circumstances amounting to gross negligence. In other words, this penalty applies only to those who deliberately mislead Revenue Canada about their offshore assets.

45. Some taxpayers have purchased offshore investments that may or may not result in income taxable in Canada. One of the objectives of the reporting requirement is to give Revenue Canada information about these investments so it can determine whether the income is taxable or not. If the income is not taxable, then any penalty that is based on unpaid tax would not work.

46. The reporting requirement and the related penalties are there to enhance compliance with Canada's tax laws. It is important that the penalties for non-compliance be large enough to warrant serious consideration by all who would attempt to evade taxes by not reporting foreign-source income. Seen in this light, it is difficult to argue that the penalties are unfair.

About the Examination

Scope and Approach

Our examination consisted of the following steps: We called for submissions from the public and received 58. One submission included a petition with over 2,000 signatures. Many of these submissions were from individual taxpayers, primarily from British Columbia and Ontario, and many were from new Canadians. We also received submissions from various tax professionals and their organizations as well as business associations and immigrant associations.

We interviewed tax professionals and business leaders in Canada, Hong Kong and Taiwan. We interviewed officials in the departments of National Revenue and Finance in Vancouver, Toronto, Montreal and Ottawa and officials of the departments of Foreign Affairs and International Trade and Citizenship and Immigration in Hong Kong and Taiwan. We consulted experts in the areas of taxation, privacy and economics. We compared Canada's reporting requirements with those of other jurisdictions and examined alternative mechanisms.

Following our normal working procedures, at various points in the examination we discussed our approach, findings and conclusions with an advisory committee consisting of tax professionals and experts in economic and privacy issues.

Examination Team

Assistant Auditor General: Shahid Minto
Principals: Barry Elkin, Jamie Hood
Director: Marial Stirling

For more information, please contact Barry Elkin.

Annex

Section 233.3

(1) Definitions. The definitions in this subsection apply in this section.

"reporting entity" for a taxation year or fiscal period means a specified Canadian entity for the year or period where, at any time (other than a time when the entity is non-resident) in the year or period, the total of all amounts each of which is the cost amount to the entity of a specified foreign property of the entity exceeds $100,000.

"specified Canadian entity" for a taxation year or fiscal period means

(a) a taxpayer resident in Canada in the year that is not

(i) a mutual fund corporation,

(ii) a non-resident-owned investment corporation,

(iii) a person (other than a trust) all of whose taxable income for the year is exempt from tax under Part I,

(iv) a trust all of the taxable income of which for the year is exempt from tax under Part I,

(v) a mutual fund trust,

(vi) a trust described in any of paragraphs (a) to (e.1) of the definition "trust" in subsection 108(1),

(vii) a registered investment, nor

(viii) a trust in which all persons beneficially interested are persons described in subparagraphs (i) to (vii); and

(b) a partnership (other than a partnership all the members of which are taxpayers referred to in any of subparagraphs (a)(i) to (viii)) where the total of all amounts, each of which is a share of the partnership's income or loss for the period of a non-resident member, is less than 90% of the income or loss of the partnership for the period, and, where the income and loss of the partnership are nil for the period, the income of the partnership for the period is deemed to be $1,000,000 for the purpose of determining a member's share of the partnership's income for the purpose of this paragraph.

"specified foreign property" of a person or partnership means any property of the person or the partnership that is

(a) funds or intangible property which are situated, deposited or held outside Canada,

(b) tangible property situated outside Canada,

(c) a share of the capital stock of a non-resident corporation,

(d) an interest in a non-resident trust or a trust that, but for section 94, would be a non-resident trust for the purpose of this section,

(e) an interest in a partnership that owns or holds specified foreign property,

(f) an interest in, or right with respect to, an entity that is non-resident,

(g) indebtedness owed by a non-resident person,

(h) an interest in or right, under a contract, in equity or otherwise, either immediately or in the future and either absolutely or contingently, to any property (other than any property owned by a corporation or trust that is not the person) that is specified foreign property, and

(i) property that, under the terms or conditions thereof or any agreement relating thereto, is convertible into, is exchangeable for or confers a right to acquire, property that is specified foreign property,

but does not include

(j) property that is used or held exclusively in the course of carrying on an active business of the person or partnership (determined as if the person or partnership were a corporation resident in Canada),

(k) a share of the capital stock or indebtedness of a non-resident corporation that is a foreign affiliate of the person or partnership for the purpose of section 233.4,

(l) an interest in, or indebtedness of, a non-resident trust that is a foreign affiliate of the person or partnership for the purpose of section 233.4,

(m) an interest in a non-resident trust that was not acquired for consideration by either the person or partnership or a person related to the person or partnership,

(n) an interest in a trust described in paragraph (a) or (b) of the definition "exempt trust" in subsection 233.2(1),

(o) an interest in a partnership that is a specified Canadian entity,

(p) personal-use property of the person or partnership, and

(q) an interest in or right to acquire a property that is described in any of paragraphs (j) to (p).

(2) Application to members of partnerships. For the purpose of this section, a person who is a member of a partnership that is a member of another partnership

(a) is deemed to be a member of the other partnership; and

(b) the person's share of the income or loss of the other partnership is deemed to be equal to the amount of that income or loss to which the person is directly or indirectly entitled.

(3) Returns respecting foreign property. A reporting entity for a taxation year or fiscal period shall file with the Minister for the year or period a return in prescribed form on or before the day that is

(a) where the entity is a partnership, the day on or before which a return is required by section 229 of the Income Tax Regulations to be filed in respect of the fiscal period of the partnership or would be required to be so filed if that section applied to the partnership; and

(b) where the entity is not a partnership, the entity's filing-due date for the year.

(iii) une personne, sauf une fiducie, dont la totalité du revenu imposable pour l'année est exonéré de l'impôt prévu à la partie 1,

(iv) une fiducie dont la totalité du revenu imposable pour l'année est exonéré de l'impôt prévu à la partie 1,

(v) une fiducie de fonds commun de placement,

(vi) une fiducie visée à l'un des alinéas *a)* à *e*.1) de la définition de « fiducie » au paragraphe 108(1),

(vii) un placement enregistré,

(viii) une fiducie dans laquelle les droits de bénéficiaire sont détenus par les personnes visées aux sous-alinéas (i) à (vii);

b) société de personnes, sauf celle dont les associés sont des contribuables visés à l'un des sous-alinéas *a)*(i) à (viii), lorsque le total des montants représentant chacun la part de son revenu ou de sa perte pour l'exercice qui revient à un associé non-résident est inférieur à 90 % du revenu ou de la perte de la société de personnes pour l'exercice et que, si le revenu et la perte de la société de personnes sont nuls pour l'exercice, son revenu pour l'exercice est réputé égal à 1000 000 $ pour ce qui est du calcul, pour l'application du présent alinéa, de la part de son revenu qui revient à un associé.

(2) Associés de sociétés de personnes. Pour l'application du présent article, les présomptions suivantes s'appliquent à la personne qui est l'associé d'une société de personnes qui est elle-même l'associé d'une autre société de personnes :

a) la personne est réputée être un associé de l'autre société de personnes;

b) la part qui revient à la personne du revenu ou de la perte de l'autre société de personnes est réputée égale au montant de ce revenu ou de cette perte auquel la personne a droit directement ou indirectement.

(3) Déclarations concernant les biens étrangers. Un déclarant pour une année d'imposition ou un exercice est tenu de présenter au ministre pour l'année ou l'exercice une déclaration sur le formulaire prescrit au plus tard à la date suivante :

a) si le déclarant est une société de personnes, la date où une déclaration doit être produite pour son exercice, en application de l'article 229 du Règlement de l'impôt sur le revenu, ou devrait ainsi être produite si cet article s'appliquait à lui;

b) sinon, la date d'échéance de production qui lui est applicable pour l'année.

Annexe

Article 233.3

(1) Définitions. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« bien étranger déterminé » Quant à une personne ou une société de personnes :

a) les biens suivants de la personne ou de la société de personnes sont des biens étrangers déterminés :

(i) les fonds ou le bien incorporel situés, déposés ou détenus à l'étranger,

(ii) le bien corporel situé à l'étranger,

(iii) l'action du capital-actions d'une société non-résidente,

(iv) la participation dans une fiducie non-résidente ou une fiducie qui, n'était l'article 94, serait une fiducie non-résidente pour l'application du présent article,

(v) la participation dans une société de personnes qui est propriétaire de biens étrangers déterminés ou qui détient de tels biens,

(vi) la participation ou le droit dans une entité non-résidente,

(vii) la dette dont est débitrice une personne non-résidente,

(viii) le droit sur un bien (sauf celui appartenant à une société ou une fiducie autre que la personne) qui est un bien étranger déterminé ou le droit à un tel bien, immédiat ou futur, absolu ou conditionnel et prévu par un contrat, en *equity* ou autrement,

(ix) le bien qui, en vertu de ses conditions ou d'une convention relative à ce bien, est convertible en un bien étranger déterminé ou échangeable contre un tel bien, ou confère le droit d'acquérir un tel bien;

b) les biens suivants ne sont pas des biens étrangers déterminés :

(i) le bien qui est utilisé ou détenu exclusivement dans le cadre d'une entreprise exploitée activement de la personne ou de la société de personnes, déterminé comme si elle était une société résidant au Canada,

(ii) l'action du capital-actions ou la dette d'une société non-résidente qui est une société étrangère affiliée de la personne ou de la société de personnes pour l'application de l'article 233.4,

(iii) la participation dans une fiducie non-résidente qui est une société étrangère affiliée de la personne ou de la société de personnes pour l'application de l'article 233.4, ou la dette d'une telle fiducie,

(iv) la participation dans une fiducie non-résidente qui n'a pas été acquise pour une contrepartie par la personne ou la société de personnes ou une personne qui lui est liée,

(v) la participation dans une fiducie visée aux alinéas *a)* ou *b)* de la définition de « fiducie exonérée » au paragraphe 233.2(1),

(vi) la participation dans une société de personnes qui est une entité canadienne déterminée,

(vii) le bien à usage personnel de la personne ou de la société de personnes,

(viii) le droit sur un bien visé à l'un des sous-alinéas (i) à (vii) ou le droit d'acquérir un tel bien.

« déclarant » Entité canadienne déterminée pour une année d'imposition ou un exercice, lorsque le total des montants représentant chacun le coût indiqué, pour elle, de son bien étranger déterminé dépasse 100 000 $ à un moment de l'année ou de l'exercice, sauf celui où elle ne réside pas au Canada.

« entité canadienne déterminée » Pour une année d'imposition ou un exercice :

a) contribuable qui réside au Canada au cours de l'année et qui n'est pas :

(i) une société de placement à capital variable,

(ii) une société de placement appartenant à des non-résidents,

À propos de l'examen

Étendue et méthode

Notre examen s'est déroulé comme suit : Nous avons demandé au public de présenter des observations et nous avons reçu 58 réponses. Un mémoire incluait une pétition avec plus de 2 000 signatures. Un grand nombre de réponses venaient de particuliers, surtout de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, et de néo-Canadiens. Nous en avons aussi reçues de fiscalistes et de leurs associations, ainsi que d'associations de gens d'affaires et d'associations d'immigrants.

Nous avons eu des entrevues avec des fiscalistes et des dirigeants d'entreprise du Canada, de Hong Kong et de Taïwan. Nous en avons eues également avec des fonctionnaires des ministères du Revenu national et des Finances, à Vancouver, Toronto, Montréal et Ottawa, ainsi qu'avec des représentants du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à Hong Kong et à Taïwan. Nous avons consulté des experts dans les domaines de la fiscalité, de la protection des renseignements personnels et de l'économie. Nous avons comparé les exigences de déclaration du Canada à celles d'autres administrations et nous avons examiné des mécanismes de rechange.

Selon nos procédés habituels, à différentes étapes de l'examen, nous avons discuté de notre méthode, de nos constatations et de nos conclusions avec un comité consultatif formé de fiscalistes, d'économistes et de spécialistes de la protection des renseignements personnels.

Équipe d'examen

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeurs principaux : Barry Elkin et Jamie Hood
Directeur : Marial Stirling

Pour de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.

l'intention d'éluder l'impôt sur le revenu généré par son placement.

40. On peut donner comme autre exemple le cas des Canadiens qui ne comprennent pas bien la législation fiscale canadienne. Les contribuables ne cherchent pas à éluder l'impôt, mais ils ne se conforment pas à la loi s'ils ne déclarent pas leurs revenus de provenance étrangère.

41. En outre, le fait qu'il y ait maintenant des pénalités pour la non-déclaration des biens étrangers déterminés, en plus des pénalités pour la non-déclaration des revenus générés par ces biens, devrait augmenter les risques et le coût de l'évasion fiscale et pourrait inciter des contribuables qui ne respectent pas la loi à régulariser leur situation.

42. Le Comité technique de la fiscalité des entreprises recommande que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée de manière à pouvoir sanctionner les tiers qui, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, participent à des actes qui conduisent à un faux énoncé ou à une omission dans une déclaration, aident à commettre de tels actes ou en font la promotion. Nous appuyons cette recommandation.

« Les pénalités prévues sont injustes, puisqu'elles n'ont pas trait à des impôts impayés »

43. Beaucoup de pénalités prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont basées sur le montant d'impôt impayé. Une pénalité pour non-déclaration d'un revenu est calculée en fonction de l'impôt non payé sur ce revenu. Toutefois, d'autres pénalités relatives aux déclarations de renseignements non produites sont généralement établies d'après le nombre de jours de retard à compter de la date d'échéance.

44. Ce genre de calcul est fait pour la première pénalité pour non-déclaration des biens étrangers déterminés. Il y a aussi une autre pénalité pour le cas où le contribuable a, sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde, omis de produire la déclaration requise. Cette pénalité est en fin de compte basée sur le coût total des biens qui auraient dû être déclarés. Il est important de souligner qu'avant de pouvoir appliquer cette pénalité, Revenu Canada doit prouver que l'omission de produire la déclaration a été faite sciemment ou dans des circonstances équivalant à faute lourde. Autrement dit, la pénalité s'applique seulement à ceux qui trompent délibérément Revenu Canada au sujet de leurs biens à l'étranger.

45. Certains contribuables ont fait des placements à l'étranger qui peuvent ou non générer un revenu imposable au Canada. Un des objectifs de l'obligation de déclarer les biens étrangers est de fournir au Ministère des renseignements sur les placements, afin qu'il puisse déterminer si le revenu généré est imposable ou non. Si le revenu n'est pas imposable, aucune des pénalités basées sur l'impôt impayé ne pourrait être appliquée.

46. L'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés et les pénalités qui s'y rapportent ont pour but d'améliorer l'observation de la législation fiscale canadienne. Il est important que les pénalités pour inobservation soient suffisamment sévères pour faire réfléchir sérieusement tous ceux qui seraient tentés d'éluder l'impôt en ne déclarant pas leurs revenus de provenance étrangère. Sous cet angle, il est difficile de soutenir que les pénalités sont injustes.

déclarés par les contribuables. Toutefois, l'obligation de déclarer ces biens est un mécanisme de conformité, et Revenu Canada a d'autres programmes qui lui permettent d'identifier les fraudeurs. Le Ministère présume que la plupart des contribuables remplissent honnêtement leur déclaration. Il s'attend aussi à ce que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés incite les contribuables à s'assurer que les placements à l'étranger qu'ils prévoient faire sont conformes à la *Loi*.

32. Certaines personnes nous ont dit que l'exigence de déclaration contribue à garantir l'intégrité du régime fiscal. Comme l'a indiqué le Comité technique de la fiscalité des entreprises, un renforcement des exigences de déclaration bénéficierait aux mesures d'exécution contre l'économie souterraine. Le Comité est favorable au principe de la déclaration obligatoire des intérêts dans des biens étrangers.

33. Tous les contribuables veulent l'assurance que chacun est honnête et paie sa juste part d'impôt. Dans la mesure où l'exigence de déclaration permet de donner cette assurance, on peut considérer qu'elle favorise l'honnêteté chez les contribuables.

« Coûts supérieurs aux avantages »

34. Certains s'inquiètent du fait que les coûts d'observation et les coûts économiques éventuels résultant de l'exigence de déclaration risquent d'être supérieurs aux recettes supplémentaires perçues. Cette inquiétude est difficile à contrer : personne ne peut déterminer le montant précis des pertes actuelles en recettes fiscales à cause de la non-déclaration des revenus de provenance étrangère. En même temps, des fiscalistes craignent que la sous-estimation des revenus porte gravement atteinte à l'intégrité de l'assiette fiscale.

35. De plus, les contribuables qui observent la loi peuvent éprouver de la rancoeur et cesser de s'acquitter de leurs obligations fiscales s'ils sont persuadés que ceux qui font des placements à l'étranger évitent de payer l'impôt. Il est impossible d'évaluer l'incidence de l'exigence de déclaration sur de telles perceptions, mais tant que les contribuables continueront à observer la loi, il y aura un avantage pour le régime fiscal.

36. Nous avons déjà parlé des coûts d'observation et des coûts économiques liés à l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés. Pour ce qui est des coûts d'observation, nous avons constaté qu'ils ne sont pas énormes pour la majorité des contribuables visés. Les Canadiens riches qui ont fait d'importants placements à l'étranger assument déjà des coûts d'observation considérables relativement aux déductions pour amortissement et aux gains en capital. La plupart des renseignements disponibles à cet égard peuvent être utilisés aux fins de la déclaration des biens étrangers. Dans le cas des coûts économiques, il est peu probable que l'obligation en soi ait un effet négatif sur l'économie.

« Les fraudeurs continueront de frauder, mais les contribuables respectueux de la loi devront supporter des coûts plus élevés »

37. Selon le Comité technique de la fiscalité des entreprises, l'évasion fiscale porte directement atteinte à l'intégrité du régime fiscal et, si elle n'est pas combattue, elle menace de saper à la base les valeurs sur lesquelles repose notre régime d'autocotisation. Revenu Canada a toujours eu des programmes lui permettant de traiter le problème de l'évasion fiscale relative aux revenus canadiens et aux revenus de provenance étrangère. Nous avons parlé de ces programmes en 1994. Dans la publication intitulée *Observation : de la vision à la stratégie*, Revenu Canada consacre un chapitre aux mesures de lutte contre l'évasion fiscale qu'il a prises ou qu'il entend prendre. L'obligation de déclarer les biens étrangers ne change en rien les programmes existants.

38. Il y a une grande différence entre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. Par évitement fiscal, on entend les moyens légaux que peut prendre un contribuable afin de payer le moins d'impôt possible. Il peut s'agir d'un moyen simple, comme de verser une cotisation à un régime enregistré d'épargne-retraite. En revanche, il y a évasion fiscale lorsqu'un contribuable cherche à frauder le fisc. L'évasion fiscale est une infraction grave. À notre avis, l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés devrait toucher surtout les contribuables qui ne cherchent pas à éluder l'impôt mais qui n'observent quand même pas la loi.

39. Par exemple, un contribuable qui a fait un placement à l'étranger en pensant que le revenu généré par ce placement n'est pas imposable au Canada ne déclarera pas ce revenu. Toutefois, si le placement est déclaré et que Revenu Canada a la possibilité de faire une enquête, le Ministère pourra conclure que ce revenu est imposable. Le cas échéant, une nouvelle cotisation sera établie, et l'on considérera que le contribuable respecte la loi s'il accepte cette nouvelle cotisation. Mais le contribuable n'aura jamais eu

Finances de cette situation, au cas où elle n'aurait pas été prévue.

« Facteurs économiques de dissuasion »

24. Comme nous l'avons déjà mentionné brièvement, de nombreux particuliers et organismes qui nous ont écrit craignaient que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés n'entraîne un ralentissement de l'économie de la Colombie-Britannique. Selon les économistes que nous avons consultés à ce sujet, on ne peut attribuer un déclin général à un seul des différents facteurs qui affectent l'économie de cette province.

25. Le premier de ces facteurs est un meilleur accès aux marchés asiatiques par rapport aux autres régions du Canada. Les marchés asiatiques connaissent actuellement un ralentissement qui touche plus la Colombie-Britannique que les autres provinces. Un deuxième facteur est la chute des prix des produits de base, surtout dans l'industrie forestière, un secteur très important en Colombie-Britannique. Des accords conclus avec les États-Unis limitent la quantité de produits du bois qui peuvent être livrés dans ce pays, et une baisse des prix a une incidence sur les revenus. Un troisième facteur est la baisse de la spéculation dans le marché immobilier. Cette baisse est probablement due à d'autres facteurs, y compris les deux mentionnés ci-dessus.

26. Dans son plus récent discours du budget, la ministre des Finances de la Colombie-Britannique a déclaré qu'une partie importante des échanges commerciaux de cette province, échanges dont dépend justement la province, se fait avec le Japon et les autres pays asiatiques. Actuellement, ces pays connaissent des difficultés économiques, leurs devises subissent des pressions et leurs taux de croissance sont en baisse. De plus, l'économie de la Colombie-Britannique repose aussi sur l'exploitation des ressources. Or, ce secteur doit également faire face à de réels défis parce que les prix du bois d'oeuvre, du pétrole, des minerais et des métaux connaissent tous des baisses cycliques. Selon la Ministre, la Colombie-Britannique n'est pas à l'abri des effets des fluctuations économiques en Asie, ni des baisses cycliques des prix des minerais et des produits du bois.

« Contraire à la présomption d'honnêteté des contribuables »

27. Certaines personnes ont dit que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés a été imposée parce que Revenu Canada doute de l'honnêteté des Canadiens en ce qui concerne leurs revenus de provenance étrangère. Le régime d'autocotisation du Canada est basé sur la présomption que les contribuables déclarent honnêtement tous leurs revenus. Les programmes de validation et d'exécution de Revenu Canada viennent appuyer ce régime d'autocotisation.

28. Il y a des raisons de croire que certains Canadiens ne déclarent pas leurs revenus de provenance étrangère. Selon notre expérience de la situation au pays, l'omission de déclarer ces revenus est parfois volontaire, mais elle est souvent due à un manque d'information des contribuables sur leurs obligations fiscales. Cela pourrait particulièrement être le cas pour les néo-Canadiens et les particuliers qui ont fait un placement à l'étranger en pensant que les revenus produits ne sont pas imposables au Canada.

29. Un des rôles de Revenu Canada est de valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes. Le Ministère fait cette validation en supposant que le contribuable a rempli sa déclaration honnêtement. Mais la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un document complexe, et beaucoup de ses articles sont sujets à interprétation. Lorsque Revenu Canada examine la déclaration d'un contribuable, il s'assure que celui-ci a interprété la loi de la même manière que lui. Lorsqu'il y a divergence d'opinion, Revenu Canada peut établir une nouvelle cotisation pour laquelle le contribuable peut interjeter appel.

30. Pour valider la cotisation calculée par un contribuable, Revenu Canada a besoin de renseignements. Comme nous l'avons déjà dit, le Ministère peut obtenir ces renseignements de tiers. Dans le cas des placements à l'étranger, cela peut être difficile. De plus, lorsqu'un contribuable croit que le revenu généré par un placement à l'étranger n'est pas imposable au Canada, il n'indiquera pas le placement dans sa déclaration. À moins que Revenu Canada ne dispose de renseignements sur ce placement, il est difficile d'approuver ou de refuser la position du contribuable.

31. Il faut reconnaître qu'il sera difficile et onéreux pour Revenu Canada de valider les renseignements sur les biens étrangers déterminés

« Préjugé défavorable aux néo-Canadiens riches et incidence sur la situation concurrentielle du Canada »

16. Certaines personnes ont vu l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés comme un préjudice envers les néo-Canadiens fortunés puisque la plupart des biens de ceux-ci se trouvent probablement à l'étranger. La majorité des biens des Canadiens qui sont au pays depuis plus longtemps se trouvent sans doute au Canada, et ces contribuables n'ont pas à déclarer leurs biens canadiens.

17. Comme nous l'avons déjà mentionné, Revenu Canada a accès à beaucoup de renseignements sur les biens canadiens et les revenus qu'ils génèrent, ce qui fait qu'il pourrait difficilement justifier la nécessité pour les contribuables de déclarer ces biens. L'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés peut, en fait, rendre les règles équitables en permettant à Revenu Canada d'avoir accès au même genre de renseignements sur les placements à l'étranger que les renseignements dont il dispose actuellement sur les placements canadiens.

18. Bien qu'il soit probable que la plupart des biens des néo-Canadiens fortunés se trouvent à l'étranger, nous constatons que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés vise seulement une partie de ces biens. Les biens à usage personnel et les éléments d'actif d'une entreprise exploitée activement sont expressément exclus de cette obligation. Nous remarquons aussi que, en ce qui concerne l'exigence de déclaration, tous les contribuables sont traités sur un pied d'égalité puisque tous les résidents du Canada qui sont visés doivent déclarer leurs biens étrangers déterminés.

19. Dans un grand nombre d'observations qui nous ont été envoyées et dans de nombreuses entrevues que nous avons eues, les contribuables étaient d'avis que l'exigence de déclaration décourage les étrangers d'investir ou d'immigrer au Canada parce que ce genre d'obligation n'existe pas dans les autres pays. Notre examen des exigences de déclaration de plusieurs pays indique que certains d'entre eux ont des exigences relativement à la déclaration des placements étrangers. Plus particulièrement, les États-Unis ont une politique de déclaration plus rigide que celle du Canada pour les placements dans des filiales étrangères et pour les fiducies non résidantes. De plus, aux États-Unis, les contribuables doivent produire des renseignements sur tous leurs comptes à l'étranger dont le solde est supérieur à 10 000 $.

20. Notre analyse des observations et nos entrevues ont révélé que ce n'est pas l'exigence de déclaration en soi qui est perçue comme un obstacle à l'investissement au Canada, mais plutôt les taux d'imposition élevés et l'assiette fiscale étendue du Canada. Beaucoup de néo-Canadiens n'ont pas l'habitude de verser une si grande partie de leur revenu en impôt, et il est évident qu'une telle charge leur déplaît. Ils n'aiment pas non plus payer des impôts canadiens sur le revenu généré par les avoirs qu'ils ont acquis avant de devenir des résidents du Canada.

21. En même temps, l'exigence de déclaration peut donner l'impression que le Canada a un régime fiscal non compétitif. Toutefois, l'exigence de déclaration ne change en rien la structure générale de l'imposition au Canada — elle est simplement un mécanisme de conformité. Néanmoins, la perception qu'en ont les contribuables a une incidence réelle, et nous encourageons Revenu Canada à lancer des programmes d'information afin de régler cette question.

22. Il est important de souligner que le Canada offre un allégement fiscal intéressant aux néo-Canadiens en leur permettant de recourir à une fiducie d'immigrant. Il s'agit d'une fiducie non résidante, qu'un particulier peut établir avant d'arriver au Canada, et dans laquelle il peut placer une partie ou la totalité de ses biens étrangers. Tant que les biens sont laissés dans la fiducie et qu'ils ne sont pas transférés au Canada, le revenu qu'ils produisent n'est pas imposable au Canada pour une période de cinq ans. Après, les règles habituelles s'appliquent, et le revenu de placements généré par ces biens et par les biens au Canada est imposé. Les néo-Canadiens bénéficient donc d'une exonération d'impôt de cinq ans pour tous les revenus provenant des biens qu'ils ont laissés à l'étranger dans la fiducie.

23. Nous avons aussi appris qu'il est maintenant possible de faire une demande de citoyenneté canadienne et de passeport après trois ans de résidence au Canada. Les immigrants peuvent créer une fiducie d'immigrant, venir habiter au Canada pendant trois ans et faire une demande de passeport. Une fois le passeport émis, ce qui peut prendre plusieurs mois, les particuliers peuvent devenir des non-résidents sans avoir à payer d'impôt canadien sur le revenu de toutes provenances. Nous avons informé le ministère des

conventions avec le Canada et que, une fois divulgués à d'autres pays, les renseignements ne tombent entre de mauvaises mains.

8. Revenu Canada est tenu de respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les dispositions rigoureuses de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur la confidentialité. Selon ces dispositions, il est interdit de divulguer des renseignements sur les contribuables à moins d'y être expressément autorisé par la *Loi*. Revenu Canada prend ces dispositions très au sérieux.

9. En ce qui concerne l'échange de renseignements aux termes de conventions, nous constatons que Revenu Canada a mis en place des contrôles qui limitent et les circonstances dans lesquelles il répond à la demande d'un partenaire, et les renseignements qu'il fournit. Par exemple, le Ministère examine les motifs des demandes et évalue les risques liés à la communication des renseignements. De plus, il fournit habituellement les renseignements seulement si le gouvernement qui les demande peut aussi transmettre les renseignements dont Revenu Canada a besoin. Nous constatons que les contribuables ne sont pas toujours avisés quand des renseignements de leur déclaration d'impôt sur le revenu sont fournis à un partenaire de convention.

10. Néanmoins, ces contrôles sont sujets à interprétation et ne sont pas exécutoires. Une fois que Revenu Canada a transmis des renseignements à un autre gouvernement, il ne peut plus en garantir la confidentialité. Il devrait donc s'assurer que, dans la mesure du possible, l'autre gouvernement veillera à leur protection. Revenu Canada devra se montrer extrêmement vigilant pour garantir la confidentialité des renseignements qui lui sont fournis selon l'exigence de déclaration des biens étrangers déterminés. Dans ses efforts de transparence, le Ministère doit penser à tenir compte des préoccupations des contribuables en leur expliquant les conventions qu'il a signées et les contrôles qu'il exerce sur l'échange de renseignements.

« Coût d'observation excessif »

11. On nous a dit que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés entraînerait un coût d'observation excessif pour les contribuables. Nous avons examiné le formulaire de déclaration envisagé (T1135), afin de mieux comprendre le fardeau d'observation qu'il pourrait imposer.

12. Dans le formulaire, le contribuable doit donner une liste de ses biens étrangers déterminés et indiquer ce que lui coûtent ces biens ainsi que le revenu généré par ceux-ci dans l'année en cours. Nous estimons que de nombreux contribuables ont déjà besoin de la plupart de ces renseignements pour remplir correctement leur déclaration de revenus.

13. Par exemple, le contribuable devrait déjà connaître le montant du revenu généré par les différents biens pour l'année. Il est possible qu'il ne puisse pas facilement obtenir le coût d'un bien, mais il en a besoin pour déterminer le gain en capital éventuel à la vente du bien et pour justifier les frais d'intérêt connexes qu'il pourrait vouloir déduire. Aux fins de la déduction pour amortissement, le contribuable doit aussi connaître le coût des biens immeubles. Une fois établi, ce coût pourra servir pour les années d'imposition suivantes. Toutefois, obtenir des renseignements sur des biens qui n'ont pas généré de revenus pour l'année de déclaration pourrait constituer un fardeau pour le contribuable.

14. Pour les immigrants qui possèdent beaucoup de biens à l'étranger, les frais liés à la détermination du coût des biens qu'ils ont acquis avant d'arriver au Canada pourraient être considérables. Le coût est réputé être la juste valeur marchande des biens au moment où la personne devient un résident du Canada. Toutefois, la détermination de ce coût n'est pas directement liée à l'exigence de déclaration parce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* exige cette détermination aux fins de la déduction pour amortissement et des gains en capital éventuels. La loi exempte les nouveaux résidents de l'exigence de déclaration la première année où ils vivent au Canada afin de leur donner le temps de faire effectuer les évaluations nécessaires.

15. Nous constatons que le bulletin d'interprétation de Revenu Canada sur les frais juridiques et comptables indique que des frais raisonnables engagés pour obtenir des conseils et de l'aide afin de remplir et de produire des déclarations de revenus sont normalement déductibles dans le calcul du revenu d'entreprise ou du revenu tiré de biens. Dans certains cas, cette déduction peut aider à compenser le fardeau d'observation que vient ajouter l'obligation de déclarer.

Appendice

Préoccupations des contribuables au sujet de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

1. Notre examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés a fait ressortir plusieurs préoccupations des contribuables. Nous avons examiné ces préoccupations de près. Nous avons constaté que bon nombre d'entre elles étaient fondées sur les taux d'imposition relativement élevés du Canada, sur le fait que notre pays oblige ses résidents à payer de l'impôt sur le revenu de toutes provenances et sur une mauvaise compréhension du régime fiscal canadien. Il nous est devenu évident que la nouvelle exigence de déclaration ne constitue pas l'inquiétude principale, bien qu'elle soit le point de mire des préoccupations des contribuables. Nous discutons ci-après des principales questions soulevées. Nous avons transmis d'autres considérations plus précises à Revenu Canada et au ministère des Finances.

« Atteinte à la vie privée »

2. Beaucoup de gens voient les exigences de déclaration comme une ingérence du gouvernement dans leurs affaires personnelles, particulièrement dans le cas des biens qui ne produiront peut-être pas de revenus l'année en question. Ces personnes soutiennent que si un contribuable a bien calculé ses revenus pour l'année, le gouvernement n'a pas besoin de renseignements sur les biens. De plus, en raison de leur culture, certains sont très réticents à communiquer au gouvernement des détails sur leur avoir. Par contre, d'autres contribuables estiment que leurs biens produisent des revenus et ils ne s'inquiètent pas de devoir fournir des renseignements à Revenu Canada à des fins de vérification des revenus.

3. Les gouvernements devraient toujours démontrer que les renseignements qu'ils demandent aux contribuables sont nécessaires, et leurs requêtes devraient être conformes à la loi. Nous avons constaté que, pour ce qui est de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés, le gouvernement a le pouvoir de recueillir des renseignements en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, comme nous l'avons déjà dit, nous estimons que le gouvernement a démontré qu'il a besoin de ces renseignements.

4. Il n'y a pas d'exigence de déclaration semblable pour les biens canadiens. Revenu Canada trouve déjà beaucoup de renseignements sur les biens canadiens des contribuables dans les déclarations de revenus, dans les déclarations faites par des tiers et dans les bases de données publiques. Selon nous, le gouvernement aurait de la difficulté, à l'heure actuelle, à démontrer qu'il a besoin d'autres éléments d'information.

5. Par exemple, dans le cas des comptes en banque ou des placements de portefeuille, les contribuables reçoivent des feuillets T5 qui font état de leurs revenus. Mais les feuillets T5 indiquent aussi le nom de la banque ou de la société qui a versé les fonds et Revenu Canada peut, dans les limites de la loi, s'adresser à l'établissement financier pour obtenir d'autres renseignements. De plus, lorsqu'un contribuable se départit d'un placement de portefeuille, il doit en calculer le coût et le déclarer aux fins des gains en capital. Pour les biens de location canadiens, les contribuables doivent indiquer l'adresse du bien et le revenu qu'ils en tirent. Ils doivent également fournir des renseignements sur le coût aux fins de la déduction pour amortissement et des gains en capital. Enfin, les fiducies canadiennes sont tenues de produire une déclaration annuelle et de délivrer des feuillets T3 à tous les bénéficiaires qui ont reçu un revenu de la fiducie. Des copies des actes de fiducie sont aussi transmises à Revenu Canada.

6. Il s'agit du même genre de renseignements que ceux qui sont maintenant demandés pour les biens générant des revenus de provenance étrangère. La différence est que, pour tous les biens étrangers déterminés, c'est au contribuable que l'on demande de produire les renseignements. À notre connaissance, c'est la première fois que les contribuables doivent fournir chaque année des renseignements détaillés sur des biens. Mais pour les raisons que nous avons déjà données, nous jugeons que la requête est justifiée. Sans ces renseignements, il est souvent difficile pour Revenu Canada de vérifier les cotisations calculées par les contribuables eux-mêmes.

7. Un autre sujet de préoccupation est la confidentialité des renseignements une fois qu'ils ont été soumis à Revenu Canada. Plus précisément, certaines personnes craignent que les renseignements soient communiqués à des pays signataires de

Le niveau d'exécution relatif au revenu de provenance étrangère doit être revu

72. Nous avons déjà dit qu'il semble y avoir un grave problème d'inobservation relativement à l'exigence de déclaration des revenus de provenance étrangère. Nous avons aussi constaté que, jusqu'ici, Revenu Canada n'a pas fait beaucoup de vérifications visant à déceler les revenus de provenance étrangère non déclarés. Le Ministère a récemment lancé un projet de vérification de contribuables canadiens fortement susceptibles d'avoir omis de déclarer des revenus de provenance étrangère. Compte tenu de la gravité du problème, nous croyons que Revenu Canada devrait se demander s'il fait suffisamment de vérifications à ce sujet. Les renseignements qui lui sont fournis selon l'exigence de déclaration constitueraient un intrant clé pour ce genre d'évaluation.

se voient confrontés à un dilemme : devraient-ils commencer maintenant à déclarer ce qui doit être déclaré, quitte à se voir infliger des pénalités sévères pour leur sous-déclaration antérieure, ou s'abstenir de déclarer les revenus et les biens concernés, sachant que les pénalités pour non-déclaration ont augmenté de façon substantielle?

67. La politique de divulgation volontaire de Revenu Canada peut aider les contribuables confrontés à ce dilemme. Le Ministère nous a déclaré avoir l'intention de donner des directives plus précises à ses fonctionnaires locaux afin qu'ils comprennent parfaitement la politique et l'appliquent de manière uniforme. Nous appuyons cette mesure de Revenu Canada. À notre avis, il importe, tout particulièrement à l'étape de la mise en application de la nouvelle exigence de déclaration, que la politique de divulgation volontaire fasse l'objet d'une publicité intense et que les contribuables comprennent les avantages associés au fait de s'identifier volontairement comme contrevenants.

Utilisation des nouveaux renseignements pour améliorer l'observation

Revenu Canada et le ministère des Finances doivent utiliser le plus possible les nouveaux renseignements

68. Au début de notre examen, en novembre 1997, Revenu Canada avait élaboré un plan préliminaire en vue d'utiliser les renseignements recueillis dans le cadre de l'exigence de déclaration. Vers la fin de notre examen, un plan plus détaillé était rédigé. À notre avis, ce deuxième plan tente une intégration raisonnable à la stratégie générale du Ministère en matière d'observation et d'exécution des renseignements fournis par les contribuables sur les biens étrangers déterminés. Toutefois, étant donné que les détails relatifs à l'exigence ont d'abord été publiés en 1996, nous sommes déçus du fait que le Ministère ait pris tant de temps à élaborer un plan détaillé en vue d'une utilisation optimale des renseignements recueillis.

69. À la fin de notre examen, des fonctionnaires du ministère des Finances nous ont présenté un plan raisonnable sur la façon dont ils prévoient utiliser les renseignements tirés des déclarations pour leur analyse continue de l'imposition des revenus de provenance étrangère.

Il importe que les contribuables comprennent les avantages associés au fait de s'identifier volontairement comme contrevenants.

Un suivi et une évaluation de l'exigence de déclaration sont nécessaires

70. Nous encourageons le ministère des Finances et Revenu Canada à faire un suivi annuel du régime de déclaration des placements à l'étranger. Ils devraient aussi l'évaluer, dans deux ou trois ans, afin de s'assurer qu'il permet de recueillir les renseignements nécessaires et d'atteindre leurs objectifs visant un meilleur respect de la loi sans imposer un fardeau trop lourd au contribuable.

71. Le suivi devrait comprendre un examen du caractère approprié du seuil de 100 000 $. Le seuil a été établi pour exempter de l'obligation de déclarer les biens étrangers les contribuables ayant des placements minimes à l'étranger, même si ces contribuables doivent déclarer le revenu qu'ils tirent de leurs placements à l'étranger. Pour une personne dont 10 ou 20 p. 100 de l'avoir se trouvent à l'étranger, le montant de 100 000 $ paraît raisonnable, en particulier du fait que le seuil s'applique à chaque membre d'une famille. Pour un contribuable dont l'avoir net est élevé et qui a d'importants placements à l'étranger, le seuil peut être bas. En décembre 1996, lorsqu'il a déposé le projet de loi relatif à l'exigence de déclaration, le gouvernement a indiqué qu'il réexaminerait ce seuil après 1998.

l'impôt sur le revenu, mais elle a été précisée par les tribunaux.

61. Nous encouragerions Revenu Canada à étudier d'autres moyens de sensibiliser les Canadiens au fait que les revenus de provenance étrangère des résidents du Canada sont imposables. Par exemple, un guide distinct pourrait énoncer, à l'intention du public, les règles relatives à la déclaration de différents genres de revenus de provenance étrangère, et le guide de la T1 pourrait contenir des renvois bien visibles à ce guide distinct. Par ailleurs, Revenu Canada pourrait trouver des moyens d'informer les Canadiens des embûches qui les guettent quand ils font des placements dans des paradis fiscaux.

Nécessité d'informer les néo-Canadiens de leurs obligations fiscales

62. Nos entretiens avec des fiscalistes du Canada et de l'étranger ont révélé qu'il faudrait faire beaucoup plus en vue de s'assurer que les néo-Canadiens comprennent leurs obligations fiscales. Comme beaucoup d'entre eux viennent de pays dont le régime fiscal diffère grandement du nôtre, il importe qu'ils saisissent rapidement le sens de la fiscalité canadienne.

63. L'éducation fiscale des néo-Canadiens devrait commencer avant leur arrivée au Canada afin qu'ils puissent tenir compte de notre régime fiscal dans leur décision d'immigrer. Dans les missions étrangères du Canada que nous avons visitées, nous avons remarqué un manque d'information sur le régime fiscal canadien. Par contre, Revenu Canada nous a informés qu'au cours de la dernière année, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, il a pris des mesures pour combler cette lacune. De plus, Revenu Canada a commencé à donner une formation aux représentants officiels du Canada dans les missions à l'étranger afin qu'ils soient prêts à fournir aux immigrants éventuels de l'information sur le régime fiscal du Canada. À notre avis, c'est là une importante initiative qui aurait dû être en place depuis longtemps. Nous encourageons Revenu Canada à poursuivre ses consultations avec ces ministères en vue d'améliorer la coopération et l'échange d'information, lorsque la loi le permet.

64. Il est également important que les néo-Canadiens reçoivent une information plus détaillée sur notre régime fiscal après leur arrivée au Canada. Encore une fois, nous trouvons encourageant le fait que, au cours de la dernière année, Revenu Canada ait commencé à tenir une série de séances d'information à l'intention des néo-Canadiens. Le Ministère prévoit étendre l'initiative au cours de l'année prochaine, ce qui répond selon nous à un besoin.

Publiciser la politique de divulgation volontaire

65. La politique de divulgation volontaire de Revenu Canada a pour objet d'encourager les contribuables à se mettre en règle. On peut y voir l'équivalent d'un programme d'amnistie permanent. Selon cette politique, les contribuables qui n'ont pas acquitté leurs impôts peuvent, de leur propre initiative, se faire connaître à Revenu Canada et régulariser leurs affaires fiscales en acquittant l'impôt et l'intérêt exigibles, sans risque de poursuites ni de pénalités. Toutefois, ils doivent le faire avant que Revenu Canada n'ait amorcé une mesure d'exécution quelconque. La politique a été adoptée à l'intention des contribuables qui se sentent coupables de frauder le fisc, mais qui hésitent à en informer Revenu Canada par crainte de pénalités ou de poursuites.

66. Certains contribuables ont dit craindre que la déclaration de leurs biens étrangers n'attire l'attention de Revenu Canada sur le fait qu'ils n'ont pas déclaré les revenus de provenance étrangère gagnés au cours des années antérieures. Ils

fournissent déjà à Revenu Canada des renseignements semblables à ceux que demande l'ébauche du formulaire. Étant donné les préoccupations exprimées au sujet de la protection des renseignements personnels et des coûts liés à l'observation, Revenu Canada peut juger bon d'envisager des modifications à l'ébauche. Par exemple, les biens étrangers qui sont détenus dans des institutions financières canadiennes font déjà l'objet d'une déclaration de la part de tiers et d'un examen attentif de la part de Revenu Canada. De plus, bon nombre de contribuables, notamment les sociétés, soumettent déjà, avec leurs déclarations de revenus, des bilans qui peuvent contenir des précisions sur leurs biens étrangers.

56. Revenu Canada pourrait également se demander si les contribuables doivent obligatoirement fournir chaque année tous les renseignements ou s'ils ne pourraient pas indiquer uniquement les changements par rapport à une déclaration antérieure. Pour étudier la pertinence d'une telle modification, il faudrait tenir compte de différents facteurs, par exemple le genre de biens que le contribuable déclare et le coût de l'ensemble des biens étrangers déterminés du contribuable.

Les mesures de facilitation doivent être améliorées davantage

Faciliter la déclaration des revenus de provenance étrangère

57. La facilitation constitue un élément clé du régime d'autocotisation adopté pour l'impôt. Les contribuables doivent comprendre les règles et avoir à leur disposition des formulaires et des guides faciles à utiliser, qui les aident à établir leurs déclarations de revenus correctement. La facilitation est l'un des principaux rôles de Revenu Canada.

58. Nous avons constaté que Revenu Canada avait fait des progrès, au cours des dernières années, pour ce qui est d'informer les contribuables de leur obligation de déclarer leurs revenus de provenance étrangère. Par exemple, la première page du formulaire de déclaration T1 pour 1997 contient un avis en caractères gras libellé comme suit : « En tant que résident du Canada, vous devez déclarer vos revenus de toutes sources, canadiennes et étrangères. » C'est la première année qu'un énoncé du genre est si frappant dans la déclaration T1.

59. Par contre, notre examen a fait ressortir l'étendue de la confusion qui règne au sujet de l'exigence de déclaration. Par exemple, certaines personnes pensaient que les particuliers devaient déclarer tous leurs biens étrangers. Ce n'est pas le cas, puisque seuls les biens répondant à la définition de biens étrangers déterminés doivent être déclarés. D'autres croyaient qu'une information financière complète devait être présentée, y compris des états financiers. Encore une fois, ce n'est pas vrai dans le cas de la déclaration des biens étrangers déterminés, bien qu'une information complète doive être fournie par le contribuable qui soumet à Revenu Canada un formulaire T1134B à l'égard d'une société étrangère affiliée contrôlée. Enfin, certaines personnes ne savaient pas trop comment interpréter la définition du coût lorsqu'il s'agit de biens reçus en héritage ou de biens d'un nouveau résident. Ces deux genres de biens nécessitent le calcul de la juste valeur marchande à certaines dates spécifiées.

60. Nous avons aussi constaté l'existence d'un certain degré de confusion pour ce qui est de savoir qui est résident du Canada aux fins de l'impôt, tout particulièrement dans le cas des contribuables qui ne passent pas tout leur temps au Canada, mais qui y entretiennent des liens économiques et sociaux. Comme nous l'avons déjà mentionné, la notion de résidence n'est pas définie dans la *Loi de*

Notre examen a fait ressortir l'étendue de la confusion qui règne au sujet de l'exigence de déclaration.

Certaines personnes craindront encore de fournir à Revenu Canada des renseignements sur leurs biens.

Revenu Canada est lié par les dispositions rigoureuses de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives à la confidentialité et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ainsi que par les conventions fiscales avec les pays étrangers. Revenu Canada a établi des contrôles quant aux renseignements qu'il échangera en application des conventions fiscales, mais nous avons constaté que ces contrôles n'ont pas force exécutoire et se prêtent à des interprétations diverses. Par conséquent, Revenu Canada devra rester vigilant pour sauvegarder la confidentialité des renseignements de nature délicate qui lui seront fournis conformément à l'exigence examinée. À notre avis, renseigner les contribuables en ce qui a trait aux contrôles contribuerait à atténuer certaines de leurs préoccupations.

52. La plupart des préoccupations se rapportant à des questions d'économie et d'investissements ont été formulées par des particuliers et des organisations de la Colombie-Britannique. Nous avons consulté des économistes qui nous ont indiqué que le ralentissement économique actuel de cette province repose sur plusieurs facteurs importants qui semblent jouer un plus grand rôle que l'exigence de déclaration. Le fait que le Canada ait des taux d'imposition relativement élevés et une assiette fiscale plutôt large a été mentionné plus souvent que l'exigence de déclaration comme l'un des facteurs qui freinent les investissements dans notre pays. D'ailleurs, bien que les États-Unis n'aient pas pour les biens étrangers déterminés un régime de déclaration semblable à celui du Canada, ils prélèvent l'impôt en se fondant sur la citoyenneté et ils ont un régime plus strict de déclaration de renseignements sur les sociétés étrangères affiliées et les fiducies non résidantes. De plus, ils obligent leurs contribuables à fournir des renseignements sur les comptes à l'étranger dont le solde est supérieur à 10 000 $.

Le fait que le Canada ait des taux d'imposition relativement élevés et une assiette fiscale plutôt large a été mentionné plus souvent que l'exigence de déclaration comme l'un des facteurs qui freinent les investissements dans notre pays.

53. L'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés entraînera certains coûts supplémentaires liés à l'observation. Toutefois, un examen attentif du formulaire envisagé révèle que ces coûts ne seront probablement pas excessifs pour la plupart des contribuables, car une grande partie des renseignements à déclarer servent déjà à établir la déclaration de revenus annuelle ou sont nécessaires pour calculer les déductions pour amortissement et les gains en capital éventuels. La *Loi de l'impôt sur le revenu* accorde aux néo-Canadiens un an pour se familiariser avec la fiscalité du Canada et pour réunir l'information dont ils ont besoin afin de se conformer à l'exigence de déclaration. En outre, les fiducies d'immigrant permettent aux nouveaux arrivants admissibles de jouir d'une exonération d'impôt d'une durée de cinq ans. Nous avons également remarqué que certains néo-Canadiens avaient déjà déclaré leur avoir net aux fins d'immigration. Nous proposons ci-dessous des modifications qui pourraient diminuer le fardeau de l'observation.

54. L'appendice du présent rapport contient une étude critique et une évaluation complètes des préoccupations dont nous ont fait part les contribuables.

Modifications et améliorations suggérées

Il faudrait envisager d'apporter des modifications de forme à l'exigence de déclaration afin de réduire le fardeau de l'observation et d'atténuer les préoccupations des contribuables

55. Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables touchés doivent déclarer leurs biens étrangers déterminés en présentant une « déclaration sur le formulaire prescrit ». Revenu Canada a établi une ébauche qui pourra devenir le formulaire prescrit (voir la pièce 3), mais il n'y a pas encore de formulaire prescrit. Certains contribuables

Enfin, le formulaire demanderait au contribuable s'il a déclaré des revenus tirés de ces biens au cours de l'année. Par la suite, dans le cadre de son programme de validation et d'exécution, Revenu Canada demanderait à certains des contribuables visés de fournir des précisions à l'appui de leurs réponses.

47. Un tel régime présente des avantages et des inconvénients. Le plus grand avantage est qu'il suppose moins d'intrusion dans la vie de nombreux contribuables : il ne nécessiterait aucune énumération des biens étrangers déterminés, ce qui écarterait une bonne partie des inquiétudes relatives à la protection des renseignements personnels qui nous ont été mentionnées. Par contre, il ne réduirait probablement pas les coûts liés à l'observation pour les contribuables visés, qui devraient quand même réunir et conserver les mêmes renseignements.

48. Le ministère des Finances nous a affirmé que l'instauration d'un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher nécessiterait vraisemblablement une refonte de la structure des pénalités. L'une des raisons d'être des pénalités actuelles pour non-déclaration de biens étrangers, c'est qu'elles constituent une incitation supplémentaire à déclarer le revenu tiré des tels biens. Si l'exigence de déclarer les biens n'existait pas, il faudrait trouver une autre incitation à la place, par exemple des pénalités sévères et automatiques pour sous-déclaration du revenu. De plus, pénaliser les contribuables qui auraient coché incorrectement les cases pourrait poser des problèmes.

49. Par ailleurs, en comparaison avec le mécanisme actuel, il serait plus difficile d'atteindre certains des objectifs de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés avec un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher. Revenu Canada aurait à franchir deux étapes, au lieu d'une seule, avant de recevoir des renseignements détaillés sur les placements à l'étranger. Et les renseignements dont le Ministère aurait besoin pour bien cibler les contribuables à la deuxième étape pourraient lui faire défaut. Puisque Revenu Canada demanderait des précisions uniquement à un échantillon de contribuables, bon nombre des placements à l'étranger à l'égard desquels les contribuables auraient adopté dans leur déclaration de revenus une position risquée pourraient être plus difficiles à déceler. Cependant, cette difficulté peut être en partie contrebalancée par un apport important de nouvelles ressources d'exécution, ce qui permettrait de retenir un plus grand échantillon de contribuables. Enfin, ce mécanisme de rechange pourrait ne pas fournir certains renseignements importants, nécessaires à l'évaluation de la politique fiscale.

50. Pour ces raisons, nous avons conclu qu'un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher ne serait pas aussi efficace que l'exigence de déclaration actuelle.

Un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher ne serait pas aussi efficace que l'exigence de déclaration actuelle.

Questions de protection des renseignements personnels, d'économie et d'investissements

51. Notre examen des questions de protection des renseignements personnels liées à l'exigence de déclaration nous a amenés à conclure que Revenu Canada peut, selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, réunir les renseignements voulus. Cependant, en raison de facteurs se rattachant à la culture ou à la sécurité, certaines personnes craindront encore de fournir à Revenu Canada des renseignements sur leurs biens. Nous avons constaté que des renseignements sont exigés uniquement à l'égard de certains biens et que Revenu Canada peut déjà obtenir des renseignements semblables à l'égard des biens qui ne sont pas à l'étranger. De plus,

revenus de provenance étrangère. L'abrogation de cette exigence risquerait d'avoir de graves conséquences sur les autres éléments.

41. Les programmes d'exécution ont pour rôle de compléter le régime d'autocotisation fiscale adopté par le Canada, non de le remplacer. Plus particulièrement, effectuer une vérification pour découvrir des revenus non déclarés est un procédé coûteux et intrusif, même avec l'aide d'une technologie de pointe. Normalement, cela suppose que Revenu Canada scrute les relevés bancaires d'un contribuable, calcule les sources et les utilisations de ses fonds et examine son style de vie et ses habitudes de dépenses.

42. Revenu Canada consacre des ressources limitées à l'exécution de la loi. Approfondir un nombre accru de dossiers nécessiterait une augmentation considérable de ses ressources. D'ailleurs, sans information, le Ministère pourrait difficilement cibler ses vérifications, ce qui réduirait ses possibilités de succès. En outre, une forte augmentation du nombre de vérifications représenterait probablement pour les contribuables qui observent la loi un fardeau superflu.

43. Même si l'augmentation des mesures d'exécution devrait avoir un effet dissuasif, elle ne permettrait pas d'atteindre tous les objectifs fixés pour l'exigence de déclaration des biens étrangers déterminés. Entre autres, vu le nombre restreint des contribuables qui feraient l'objet d'une vérification, des mesures d'exécution accrues ne révéleraient pas une forte proportion des placements à l'étranger à l'égard desquels les contribuables auraient adopté dans leur déclaration de revenus une position risquée. De plus, d'importants renseignements indispensables à l'évaluation de la politique fiscale ne seraient pas recueillis. Il s'agit pourtant là d'objectifs clés, que tout mécanisme de rechange envisagé devrait permettre d'atteindre.

Permettre aux néo-Canadiens de négocier leur dette fiscale durant une certaine période

44. De nombreux néo-Canadiens viennent d'un pays à faible taux d'imposition et ils ont besoin de temps pour s'adapter au régime canadien, avec son taux d'imposition relativement élevé. Plusieurs personnes nous ont suggéré qu'il soit permis aux néo-Canadiens, pendant une certaine période après leur immigration, de négocier leur impôt à payer sur le revenu gagné au moyen de biens acquis avant leur immigration au Canada au lieu d'avoir à se conformer à l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés.

45. À notre avis, les néo-Canadiens seraient ainsi imposés différemment des autres Canadiens, tout particulièrement de ceux qui ont des revenus de provenance étrangère. Cela pourrait être perçu par les autres contribuables comme un avantage injuste et inéquitable. Nous remarquons que la *Loi de l'impôt sur le revenu* accorde déjà aux néo-Canadiens un allégement fiscal intéressant, soit l'exonération des revenus tirés des fiducies d'immigrant (voir le paragraphe 22 de l'appendice), pour faciliter leur adaptation à notre régime fiscal.

Instaurer un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher

46. Un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher consisterait à exiger des contribuables qu'ils répondent par oui ou par non à une série de questions, sans leur demander plus de précisions dans la déclaration de revenus. Une possibilité serait de demander au contribuable si, oui ou non, il a des biens étrangers déterminés d'une valeur supérieure à 100 000 $. On lui demanderait aussi si ces biens sont des comptes bancaires, des placements de portefeuille, des biens immeubles, etc.

compétence pour le faire et que ces tiers ont ordinairement au Canada des biens qui peuvent servir à acquitter les pénalités. Dans le cas des tiers qui sont à l'étranger, Revenu Canada n'a pas la compétence nécessaire pour les forcer à acquitter les pénalités, ce qui fait qu'il est souvent peu pratique d'en imposer.

34. Par exemple, toute personne qui fait à un résident du Canada un versement à titre d'intérêts ou à valoir sur les intérêts est obligée par la *Loi* de remplir une déclaration T5. Revenu Canada peut appliquer cette obligation aux institutions financières du Canada, mais non à celles de l'étranger. Revenu Canada nous a informés qu'il ne peut pas appliquer l'obligation même si le payeur est une filiale étrangère en propriété exclusive d'une institution financière canadienne.

35. Le problème est pire dans le cas des paradis fiscaux, puisque les lois relatives au secret bancaire y sont très sévères et que la personne qui fournit les renseignements exigés par la *Loi* peut de ce fait devenir passible d'une peine d'emprisonnement.

36. Le problème peut être partiellement réglé dans le cas des pays qui ont une convention fiscale avec le Canada. Les conventions fiscales comportent ordinairement une disposition qui, sous certaines conditions, permet à l'administrateur fiscal d'un pays de fournir des renseignements à l'administrateur fiscal de l'autre pays. Par exemple, le Canada et les États-Unis échangent régulièrement des renseignements sur les versements d'intérêts faits aux contribuables résidant dans l'autre pays. Toutefois, les renseignements échangés en application des conventions fiscales sont assujettis à des restrictions et sont parfois incomplets.

37. Étant donné les indices d'inobservation pour ce qui est de la déclaration des revenus de provenance étrangère ainsi que les difficultés et les coûts que comporte pour Revenu Canada toute tentative d'obtenir de tiers, au sujet de ces revenus, des renseignements suffisants pour valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes, le régime de déclaration de la *Loi de l'impôt sur le revenu* oblige dorénavant les contribuables à fournir des renseignements sur leurs placements à l'étranger.

Mécanismes de rechange à l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

38. Comme l'avait demandé le gouverneur général en conseil, nous avons examiné des mécanismes de rechange. Nous avons demandé aux représentants des ministères intéressés et aux personnes qui avaient présenté des observations de suggérer de tels mécanismes. Nous avons examiné tous ceux qui nous ont été proposés et, aux fins du présent rapport, nous les avons groupés en trois catégories. Il était important pour nous d'évaluer si chaque genre de mécanismes était susceptible d'améliorer l'observation de la loi.

L'exigence de déclaration n'est qu'un élément d'un ensemble de mesures visant à mieux faire respecter les dispositions fiscales.

Abroger l'exigence de déclaration et accroître l'exécution des lois existantes

39. On nous a fréquemment laissé entendre que renforcer l'exécution des lois existantes serait une bonne solution de rechange à l'exigence de déclaration. D'emblée, il faut noter que cette solution nécessiterait l'abrogation de l'exigence de déclaration puisque celle-ci fait déjà partie des dispositions législatives. D'autres intervenants nous ont avertis que l'abrogation de l'exigence risquait d'être fort mal interprétée par la plupart des Canadiens, sauf s'il était démontré que cette exigence avait de graves imperfections.

40. De plus, l'exigence de déclaration n'est qu'un élément d'un ensemble de mesures visant à mieux faire respecter les dispositions fiscales qui rendent obligatoire la déclaration des

l'impôt canadien. Dans notre rapport à ce sujet, nous avons montré la diversité des mécanismes possibles de recours à l'étranger.

27. Revenu Canada a effectué relativement peu de vérifications visant expressément à découvrir des revenus de provenance étrangère non déclarés, mais les résultats de ces quelques vérifications révèlent qu'il y a un problème. Ces dernières années, Revenu Canada a également reçu un certain nombre de divulgations volontaires de revenus de provenance étrangère non déclarés antérieurement, dont le montant était parfois de plusieurs millions de dollars.

Nous croyons que les indices recueillis signalent l'existence d'un problème d'inobservation dont la gravité éventuelle suffit à justifier la prise de mesures.

28. À notre avis, à cause du manque d'information fiable, il est impossible de déterminer avec précision l'étendue du problème. Mais nous croyons que les indices recueillis signalent l'existence d'un problème dont la gravité éventuelle suffit à justifier toute mesure visant à mieux faire respecter les lois fiscales du Canada et à sauvegarder l'intégrité de son assiette fiscale.

Revenu Canada a besoin de renseignements pour valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes

29. Dans le régime d'autocotisation adopté par le Canada en matière d'impôt sur le revenu, les contribuables sont tenus de calculer eux-mêmes leurs cotisations d'impôt en suivant les règles prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de verser à l'État les sommes ainsi calculées. Le rôle de Revenu Canada consiste à faciliter le fonctionnement du régime en distribuant aux contribuables des formulaires et des guides, à traiter et à valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes, puis à prendre toute mesure d'exécution nécessaire pour assurer l'intégrité du régime.

30. Pour ce travail de validation, Revenu Canada a recours à différentes techniques, notamment les demandes de renseignements, l'examen des documents reçus, les rapprochements avec les renseignements reçus de tiers et les vérifications. Dans toutes ces techniques, l'information est essentielle.

31. Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu,* un grand nombre de déclarations de renseignements doivent être présentées à Revenu Canada. Les contribuables sont tenus de fournir des renseignements qui, parfois, les concernent eux-mêmes et, parfois, concernent des tiers. Par exemple, tout employeur est tenu de délivrer à chacun de ses employés un feuillet T4 indiquant le salaire brut et les sommes retenues sur ce salaire. L'employeur doit soumettre à Revenu Canada une copie de ce feuillet. Lorsque l'employé produit sa déclaration de revenus et déclare son salaire, Revenu Canada peut rapprocher le salaire indiqué dans la déclaration de revenus et les renseignements correspondants fournis par l'employeur. Le même genre de rapprochements est possible avec les reçus exigés à l'appui de différentes déductions utilisées dans le calcul de l'impôt à payer, par exemple les dons de bienfaisance, les cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite et les frais de garde d'enfants.

32. En outre, Revenu Canada a accès à de nombreuses bases de données qui contiennent des renseignements sur l'avoir ou le revenu de tel ou tel contribuable. Dans les limites permises par la loi, il peut utiliser les renseignements de ces bases de données pour valider la cotisation calculée par le contribuable.

Revenu Canada ne peut pas forcer des tiers non résidants à fournir des renseignements

33. Pour de nombreux genres de paiements, la *Loi* oblige les tiers à soumettre une déclaration de renseignements et elle prévoit des pénalités pour l'inobservation de cette exigence. Revenu Canada est en mesure d'appliquer ces pénalités aux tiers établis dans notre pays, parce qu'il possède la

Pièce 3 (suite)

3. Titres de créance

	Montant total du principal des titres de créance détenus à la fin de l'année	Intérêts totaux reçus pendant l'année	Gain total réalisé ou perte totale subie pendant l'année
Tous les billets, obligations, débentures ou autres titres de créance émis par des non-résidents	00	00	00
	31	32	33

4. Participations dans des fiducies non résidentes

Inscrivez le nom de la fiducie	Pays selon les lois duquel la fiducie est régie	Coût indiqué de la participation dans la fiducie au moment de l'acquisition	Montant du revenu attribué au contribuable pendant l'année	Montant du remboursement de capital au contribuable pendant l'année	Gain réalisé ou perte subie à la disposition d'une participation dans la fiducie pendant l'année
Nom		00	00	00	00
Nommez les fiduciaires		41	42	43	44
Nom					
Adresse					
Nom					
Adresse					
Nom					
Adresse					

5. Biens immeubles hors du Canada

Description du bien immeuble	Pays où se trouve le bien	Coût indiqué du bien possédé à la fin de	Revenu tiré du bien pendant l'année	Gain réalisé ou perte subie pendant l'année à la disposition d'une participation dans le bien
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		51	52	53

6. Autres biens hors du Canada

Description du bien	Pays où le bien est détenu ou situé	Coût indiqué du bien possédé à la fin de	Revenu tiré du bien pendant l'année	Gain réalisé ou perte subie pendant l'année à la disposition d'une participation dans le bien
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		61	62	63

Attestation

J'atteste que les renseignements donnés dans cette déclaration et dans les documents ci-joints sont, à ma connaissance, exacts et complets, et constituent une divulgation complète de tous les biens étrangers déterminés du déclarant.

Nom _____
(en lettres majuscules)

Signez ici _____
Faire une fausse déclaration constitue une infraction grave.

_____
Poste ou fonction (s'il y a lieu)

Téléphone ( ) _____ Date _____

Si vous avez été payé pour remplir cette déclaration, donnez les renseignements suivants :

Nom _____

Adresse _____

Code postal _____

Téléphone ( ) _____

Réservé au Ministère

B.S.F. ☐☐ ☐☐☐☐ ☐☐

Imprimé au Canada

Pièce 3

Ébauche du formulaire T1135

Revenu Canada Revenue Canada

DÉCLARATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LES BIENS ÉTRANGERS DÉTERMINÉS

Réservé au Ministère

Remarque : La première date limite de production, qui était le 30 avril 1997, a été reportée au 30 avril 1998.

- Remplissez cette déclaration si le coût indiqué total des biens étrangers déterminés que vous possédez dépassait 100 000 $ à un moment quelconque de l'année.
- N'incluez pas les biens qui sont principalement à usage personnel ni les biens utilisés exclusivement dans une entreprise exploitée activement
- Indiquez tous les montants en dollars canadiens.
- Annexez une feuille au besoin.
- Si vous produisez cette déclaration pour une société de personnes, remplacez les termes «année» ou «année d'imposition» par «exercice», les termes «possédé» et ses variantes par «possédé ou détenu» et leurs variantes, et les termes «particulier» par «société de personnes».

Partie I – Identification

Cochez la case indiquant pour qui vous produisez cette déclaration et donnez les renseignements pertinents.

☐ particulier	Prénom	Nom	Initiale	Numéro d'assurance sociale
☐ société	Nom de la société			Numéro d'entreprise (NE) R C
☐ fiducie	Nom de la fiducie			Numéro de compte T – –
☐ société de personnes	Nom de la société de personnes			Numéro d'identification de la société de personnes

Adresse du déclarant

N° Rue — Code postal

Ville — Province ou territoire

Si vous produisez une déclaration pour une société de personnes, donnez les renseignements suivants :

Pays selon les lois duquel la société de personnes est régie	
Objet ou activité de la société de personnes	

Pour quelle année d'imposition produisez-vous cette déclaration? 199____ ou Du jour mois année Au jour mois année

Partie II – Détail des biens étrangers déterminés

1. Fonds détenus hors du Canada à un moment quelconque de l'année

Nom de la banque ou de l'entité détenant les fonds	Adresse du bureau ou de la succursale où les fonds sont détenus	Montant total des fonds détenus à la fin de l'année	Revenu total tiré des fonds pendant l'année
		00	00
		00	00
		00	00
		00	00
	Total	00	00
		11	12

2. Actions de sociétés non résidentes

A. Actions de sociétés non résidentes inscrites à des bourses de valeurs

Coût indiqué total des actions possédées à la fin de l'année	Dividendes totaux reçus pendant l'année	Gain total réalisé ou perte totale subie pendant l'année
00	00	00
21	22	23

B. Actions de sociétés non résidentes qui ne sont pas inscrites à des bourses de valeurs

Indiquez chaque société émettrice		Coût indiqué des actions possédées à la fin de l'année	Dividendes reçus pendant l'année	Gain réalisé ou perte subie pendant l'année
Nom	Pays de l'emplacement du siège social			
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
		00	00	00
	Total	00	00	00
		27	28	29

T1135 F (This form is available in English.) 3775 Canada

exportations et environ 20 p. 100 du capital de nos entreprises est fourni par des investisseurs étrangers. De plus, le Canada est devenu un important exportateur de capitaux, tout en continuant d'accueillir un volume considérable de capitaux étrangers. Selon les données de Statistique Canada, les placements canadiens à l'étranger sont passés de 326 milliards de dollars en 1993 à 550 milliards en 1997. De plus, des immigrants qui possèdent une fortune appréciable à l'étranger s'établissent au Canada.

20. Cette hausse des placements à l'étranger a des conséquences importantes pour le régime fiscal du Canada. Le gouvernement doit veiller à ce que les revenus tirés de ces placements soient imposés conformément aux règles énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada assujettit ses résidents à un impôt sur leurs revenus de toutes provenances, y compris leurs revenus gagnés à l'étranger.

Il y a des indices d'inobservation de la loi pour ce qui est de la déclaration des revenus de provenance étrangère

21. Il y a plusieurs indices d'inobservation de l'obligation de déclarer les revenus de provenance étrangère et du fait que cette inobservation est probablement importante. Le ministère des Finances et Revenu Canada n'ont pas pu quantifier le degré d'inobservation parce que les données disponibles ne sont pas assez précises pour permettre une estimation.

22. Toutefois, les deux ministères ont des indices qui donnent lieu de croire à l'existence d'un problème. Nous avons examiné ces indices et nous avons interviewé des fiscalistes afin de mieux saisir la question.

23. Nombre de ces fiscalistes, tant au Canada qu'à l'étranger, nous ont dit que le problème est grave et que le risque d'érosion de l'assiette fiscale du Canada est élevé. Les structures à l'étranger ont fait l'objet d'une promotion intensive comme moyen légitime d'éviter l'impôt canadien sur les revenus de placements. Dans le cas d'un grand nombre des structures offertes, les contribuables devaient s'appuyer sur des arguments tirés par les cheveux pour adopter, au moment de produire leur déclaration de revenus, la position selon laquelle ils n'étaient pas assujettis à l'impôt canadien sur leurs revenus gagnés à l'étranger. En outre, dans bien des cas, les promoteurs faisaient ressortir le secret que les paradis fiscaux offrent aux investisseurs.

24. Des fiscalistes et des dirigeants d'entreprise de l'étranger nous ont dit qu'il y avait un grave problème d'inobservation parmi les nombreux contribuables canadiens qui détiennent des biens à l'étranger. Dans certains cas, les contribuables ne veulent pas respecter la loi parce qu'ils estiment injuste que le Canada les assujettisse à un impôt sur les revenus tirés d'une fortune qu'ils avaient accumulée avant de s'établir au Canada.

25. L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a récemment publié un rapport intitulé *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (ce qui pourrait se rendre en français par « La concurrence fiscale nuisible, un problème mondial qui se pose de plus en plus »). Ce rapport recommande, d'une part, que les pays qui n'ont pas de règles sur la déclaration des opérations internationales et des activités étrangères de leurs contribuables résidents envisagent d'adopter de telles règles et que, d'autre part, les différents pays échangent entre eux les renseignements obtenus grâce à l'application des règles adoptées.

26. En 1996, nous avons vérifié le programme de Revenu Canada pour lutter contre les stratagèmes d'évitement fiscal. Au cours de cette vérification, nous avons constaté différentes manières dont les paradis fiscaux pouvaient servir à éviter

exclus des biens étrangers déterminés les biens utilisés exclusivement dans le cadre d'une entreprise exploitée activement, les placements dans des sociétés étrangères affiliées et les biens à usage personnel, pour ne donner que quelques exemples.

16. Au cours de notre examen, nous avons constaté qu'il y avait beaucoup de confusion quant aux genres de biens que la définition énumère comme étant des biens étrangers déterminés et aux genres de biens qu'elle classe comme exclus. Par exemple, nous avons entendu beaucoup de contribuables se dire préoccupés d'avoir à fournir des détails sur leurs entreprises étrangères. Or, si elles sont exploitées activement, ces entreprises sont exclues de la définition et n'ont donc pas à être déclarées à titre de biens étrangers déterminés. Toutefois, si ces entreprises sont constituées en sociétés, elles peuvent répondre à la définition d'une société étrangère affiliée du contribuable. Dans ce dernier cas, une exigence de déclaration distincte s'applique selon l'article 233.4 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On ne nous a pas demandé d'examiner cette exigence distincte.

17. La pièce 3 reproduit la version actuelle du formulaire T1135 qui servira à déclarer les biens étrangers déterminés d'une valeur supérieure à 100 000 $. Le formulaire énonce les différents genres de biens étrangers déterminés et il demande des précisions relatives au coût (non à la juste valeur marchande, comme certains l'avaient suggéré) et au revenu.

Objectifs de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

18. Le gouvernement a fixé plusieurs objectifs que l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés devrait permettre d'atteindre. De façon générale, ces objectifs visent à faire respecter davantage les dispositions fiscales qui exigent la déclaration des revenus de provenance étrangère en sensibilisant les contribuables à ces dispositions et en fournissant à Revenu Canada des renseignements qui lui permettent de valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes. Les objectifs particuliers du ministère des Finances sont énoncés à la pièce 2.

Nécessité de renseignements sur les placements à l'étranger

Les Canadiens font de plus en plus de placements à l'étranger

19. Le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui a été mis sur pied par le ministre des Finances en 1996, a récemment fait observer que le Canada a l'une des économies les plus ouvertes parmi les principaux pays industrialisés. Près de 40 p. 100 de notre produit intérieur brut (PIB) provient des

Pièce 2

Les objectifs du ministère des Finances pour l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

- Avertir les résidents de leur obligation de payer l'impôt sur leur revenu de toutes provenances.
- Lutter contre l'évasion fiscale et contre l'impression que le gouvernement est impuissant à l'empêcher.
- Opposer un démenti à l'impression selon laquelle les Canadiens riches peuvent se soustraire à l'impôt en faisant des placements dans des paradis fiscaux.
- Corriger l'avantage fiscal que semblent offrir les placements à l'étranger, en faisant en sorte que les revenus de provenance étrangère soient assujettis à l'impôt.
- Exercer à l'avenir un effet dissuasif sur les stratagèmes d'évitement fiscal abusif, en rendant les activités à l'étranger plus visibles pour Revenu Canada.
- Soumettre les entités fonctionnant à l'étranger à un examen minutieux de la part de Revenu Canada et veiller à ce que leurs revenus soient assujettis à l'impôt.
- Réunir de plus amples renseignements afin d'évaluer les dispositions actuelles en matière d'impôt sur le revenu.

Pièce 1 (suite)

	Placements dans des sociétés étrangères affiliées	Transferts et prêts à une fiducie non résidante	Attributions et prêts par une fiducie non résidante	Biens étrangers déterminés de plus de 100 000 $
Principales exclusions	– Contribuables exonérés de l'impôt en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	– Transferts ou prêts à une fiducie exonérée (régimes de pension étrangers, fiducies de fonds commun de placement) – Ne sont pas des bénéficiaires déterminés les fiducies de fonds commun de placement, les sociétés de placement à capital variable, les entités exonérées de l'impôt, les REER, les RPA ni les FERR	– Attributions d'une fiducie non résidante et dettes envers une telle fiducie pour lesquelles un formulaire T1134–A, T1134–B, T1135 ou T1141 doit être soumis – Attributions d'une fiducie non résidante qui est une succession et dettes envers une telle fiducie	– Biens utilisés exclusivement dans une entreprise exploitée activement – Biens à usage personnel – Sociétés de placement à capital variable et fiducies de fonds commun de placement – REER, FERR et RPA – Biens d'une personne liée – Participation dans une fiducie réputée être une SEA
Formulaire	T1134–A (pour les SEA) T1134–B (pour les SEAC)	T1141	T1142	T1135

l'impôt sur le revenu. Ces exigences constituent un régime global, conçu pour embrasser tous les placements à l'étranger. Il s'agit de l'obligation de déclarer ce qui suit :

- les placements dans des sociétés étrangères affiliées;
- les transferts et les prêts consentis à une fiducie non résidante;
- les attributions et les prêts consentis par une fiducie non résidente;
- les placements en biens étrangers déterminés d'une valeur supérieure à 100 000 $.

13. Les exigences propres à chacune des quatre catégories de biens sont résumées à la pièce 1.

14. C'est l'exigence de déclaration relative à la dernière catégorie, instaurée par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, que le gouverneur général en conseil a demandé au vérificateur général d'examiner. Les quatre exigences de déclaration figurent dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais le gouvernement a annoncé qu'il retardait uniquement la mise en application de la dernière en attendant qu'elle ait été examinée par le vérificateur général.

Description de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés

15. Aux termes de l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (voir l'annexe), la plupart des contribuables, qu'il s'agisse de particuliers, de sociétés, de sociétés de personnes ou de fiducies, sont tenus de déclarer chaque année leurs biens étrangers déterminés. Il importe de noter que l'obligation de déclarer ces biens est un mécanisme de conformité et n'instaure aucun nouvel impôt. L'article mentionné définit les biens étrangers déterminés en précisant les genres de biens qui en font partie et les genres de biens qui n'en font pas partie. Essentiellement, les biens étrangers déterminés sont des biens, par exemple des comptes bancaires, des placements de portefeuille et des biens locatifs, qui pour la plupart produisent un revenu de biens au sens donné à cette expression dans la *Loi*. Ils comprennent également une participation dans une fiducie non résidante. En revanche, sont expressément

Pièce 1

Sommaire des exigences de déclaration relatives aux biens étrangers

	Placements dans des sociétés étrangères affiliées	**Transferts et prêts à une fiducie non résidante**	**Attributions et prêts par une fiducie non résidante**	**Biens étrangers déterminés de plus de 100 000 $**
Déclarant	Tout contribuable résidant au Canada (y compris toute société de personnes dont au moins 10 p. 100 des revenus ou des pertes sont attribuables à ses associés résidant au Canada), dont une société non résidante ou une fiducie non résidante est une société étrangère affiliée (SEA). Le pourcentage d'intérêt du contribuable dans la SEA est d'au moins 1 p. 100, et le pourcentage d'intérêt combiné du contribuable et des personnes qui lui sont liées est d'au moins 10 p. 100. Une SEA contrôlée (SEAC) est généralement une SEA qui est contrôlée par le contribuable.	Toute personne résidant au Canada qui a transféré ou prêté des biens à une fiducie étrangère déterminée (FED), au sens donné à cette expression dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ou à une société qui serait une SEAC de la FED si celle-ci était un résident du Canada. Si le transfert ou le prêt a été fait par une société de personnes, les biens sont réputés avoir été transférés ou prêtés par les associés de cette société de personnes.	Tout contribuable résidant au Canada (y compris toute société de personnes dont au moins 10 p. 100 des revenus ou des pertes sont attribuables à ses associés résidant au Canada), qui a reçu une attribution de biens d'une fiducie non résidante dans laquelle il avait un droit de bénéficiaire, ou encore qui est devenu endetté envers une telle fiducie.	Tout contribuable résidant au Canada (y compris toute société de personnes dont au moins 10 p. 100 des revenus ou des pertes sont attribuables à ses associés résidant au Canada), qui à un moment quelconque de l'année détenait un bien étranger déterminé, au sens donné à cette expression dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dont le coût total est supérieur à 100 000 $.
Renseignements à fournir	– Antécédents, activités principales – Pays dont la SEA est un résident, où elle exerce des activités génératrices de revenus et où elle maintient un établissement stable – Participation en actions, pourcentage d'intérêt et dette Pour une SEAC, il faut des précisions supplémentaires : – structure du groupe, employés – rachats, liquidations, réorganisations, acquisitions et aliénations – états financiers – revenu étranger accumulé tiré de biens, revenu d'une entreprise exploitée activement, gains en capital	– Renseignements détaillés sur la fiducie, son auteur et ses bénéficiaires – Documents relatifs à la fiducie – Renseignements détaillés sur les transferts, les prêts et les attributions, les dettes des personnes ayant un lien de dépendance – États financiers	– Nom de la fiducie et des fiduciaires – Renseignements détaillés sur les attributions faites par la fiducie non résidante et les dettes envers celle-ci – Biens reçus et leur juste valeur marchande – Traitement fiscal (revenu ou capital) des biens reçus – Date, capital, taux d'intérêt et solde impayé de toute dette envers la fiducie	– Description du bien étranger déterminé, qui peut être notamment : – un compte bancaire à l'étranger – un placement dans une société, une fiducie ou une société de personnes à l'étranger – une dette d'un non-résident – un bien immeuble ou autre, à l'étranger – Coût du bien – Tout revenu gagné et tout gain ou toute perte provenant du bien

indépendamment de leur pays de résidence.

6. La notion de résidence n'est pas définie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, si ce n'est par certaines dispositions déterminatives visant les non-résidents. Le pays de résidence est donc déterminé d'après l'ensemble des faits et des circonstances de chaque cas, conformément à la jurisprudence pertinente. Les tribunaux ont statué qu'un particulier réside au Canada aux fins de l'impôt si, pour ses activités quotidiennes, c'est au Canada que ce particulier vit régulièrement, normalement et ordinairement.

7. En outre, le Canada assujettit le revenu de toutes provenances à des impôts sur le revenu. En d'autres termes, tout le revenu des résidents du Canada qui relève de la sphère de compétence de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est imposable au Canada, qu'il ait été gagné dans notre pays ou à l'étranger. Beaucoup d'autres pays ont des règles semblables, notamment les États-Unis. Il y a aussi des pays qui lèvent des impôts uniquement sur le revenu gagné dans le territoire de leur compétence. Le Canada a conclu des conventions fiscales avec bon nombre de pays afin d'éviter la double imposition dans les cas où lui-même et l'autre pays imposeraient le même revenu.

8. Il importe de comprendre ces règles de base. Notre examen a révélé que ce n'est pas tout le monde qui les comprend clairement et que certaines personnes refusent tout bonnement de les accepter. Cela les amène à désobéir à la loi, involontairement ou de propos délibéré.

Préoccupations relatives à la non-déclaration du revenu de provenance étrangère

9. Dans son Budget de 1995, le ministre des Finances a annoncé que les Canadiens (particuliers et sociétés) qui détiennent ou acquièrent des placements à l'extérieur du pays seraient tenus de fournir des renseignements supplémentaires sur leurs intérêts ou leur participation dans ces placements. Le Ministre a dit avoir pris cette décision parce qu'il s'inquiétait de la popularité croissante, chez les Canadiens, des paradis fiscaux comme endroit où placer son argent pour éviter l'impôt. En même temps, il donnait suite aux recommandations, formulées par le Comité des comptes publics, de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à mettre fin aux stratagèmes d'évitement fiscal employés par les sociétés canadiennes qui exploitent des filiales étrangères.

10. Lorsqu'il a publié l'ébauche des exigences de déclaration, le Ministre a souligné qu'elles témoignaient de la détermination du gouvernement de sauvegarder l'intégrité de l'assiette fiscale du Canada, particulièrement en ce qui a trait au recours des Canadiens à des paradis fiscaux étrangers. Il a aussi mentionné que ces exigences de déclaration permettraient à Revenu Canada de faire un examen plus rigoureux des placements étrangers détenus par les Canadiens et d'assurer la déclaration complète des revenus. Le ministre du Revenu national a déclaré qu'il serait injuste pour les Canadiens de permettre à certaines personnes de camoufler des actifs financiers à l'étranger et d'éviter de payer leur juste part d'impôt.

11. En annonçant que le vérificateur général avait été chargé d'examiner l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés, le ministre du Revenu national a expliqué que le gouvernement était résolu à maintenir l'équité du régime fiscal et à combattre l'évasion fiscale mettant en cause des paradis fiscaux.

Le régime de déclaration des placements à l'étranger

12. Après l'annonce faite dans le Budget de 1995, quatre exigences de déclaration ont été incorporées à la *Loi de*

Il serait injuste pour les Canadiens de permettre à certaines personnes de camoufler des actifs financiers à l'étranger et d'éviter de payer leur juste part d'impôt.

qui lui permettent de valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes. Nous rappelons que l'exigence de déclaration est un mécanisme de conformité et n'instaure aucun impôt nouveau. Par contre, nous croyons que certaines modifications devraient être envisagées et nous les indiquons dans le rapport. La stratégie comporte aussi d'autres importantes exigences de déclaration relatives aux sociétés étrangères affiliées et aux fiducies non résidantes, que nous n'avons pas examinées, ainsi que des programmes d'exécution de Revenu Canada. Nous recommandons des améliorations aux programmes de facilitation de Revenu Canada, y compris sa politique de divulgation volontaire, afin que les plus grands avantages possibles puissent être tirés de l'obligation de déclarer les biens étrangers.

b) Nous avons demandé aux fonctionnaires des ministères intéressés et aux personnes qui ont présenté des observations de suggérer des mécanismes de rechange. Nous avons examiné tous ceux qui nous ont été proposés et nous les avons groupés en trois catégories. Nous avons conclu qu'abroger l'obligation de déclarer et renforcer l'exécution ne permettrait pas d'atteindre plusieurs des objectifs de l'exigence de déclaration. En outre, sans information, il est difficile de cibler les vérifications, ce qui réduirait les possibilités de succès. La suggestion d'autoriser les néo-Canadiens à négocier durant une certaine période leur dette fiscale canadienne sur les revenus de provenance étrangère ne constitue pas un mécanisme acceptable, surtout pour des raisons d'équité. Instaurer un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher constitue un mécanisme qui mérite d'être envisagé mais qui, à notre avis, ne permettrait d'atteindre que certains des objectifs de l'exigence de déclaration actuelle et serait donc moins efficace que celle-ci.

c) Nous avons étudié les préoccupations sérieuses et profondes que les contribuables ont formulées au sujet de la protection des renseignements personnels et des questions d'économie et d'investissements. Nous avons constaté que bon nombre de ces préoccupations sont fondées sur les taux d'imposition relativement élevés du Canada, sur le fait que notre pays oblige ses résidents à payer de l'impôt sur le revenu de toutes provenances et sur une mauvaise compréhension du régime fiscal canadien. Il nous est devenu évident que la nouvelle exigence de déclaration n'est pas le principal sujet d'inquiétude, bien qu'elle soit le point de mire des préoccupations des contribuables.

4. On trouvera ci-dessous un exposé détaillé de la démarche que nous avons suivie pour en venir à ces conclusions. Dans l'appendice du présent rapport, nous traitons des préoccupations des contribuables et nous indiquons pourquoi nous avons conclu que, bien que sérieuses, elles découlent pour la plupart de questions qui débordent l'exigence de déclaration qu'on nous a demandé d'examiner.

Contexte

Règles fiscales de base concernant la résidence et l'imposition du revenu de toutes provenances

5. Selon sa politique fiscale de base, le Canada assujettit tous ses résidents à des impôts sur le revenu. Beaucoup de pays font de même, mais d'autres ont des règles différentes. Par exemple, les États-Unis assujettissent à des impôts sur le revenu tous leurs citoyens,

Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Mandat et étendue de l'examen

1. Le 19 décembre 1997, sur la recommandation du ministre des Finances et du ministre du Revenu national, le gouverneur général en conseil a demandé au vérificateur général :

a) d'établir si l'obligation selon l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de déclarer les biens étrangers d'une valeur de plus de 100 000 $ est ou non le bon mécanisme pour encourager un plus grand respect de la loi;

b) d'étudier d'autres mécanismes que cette déclaration qui inciteraient les résidents canadiens à déclarer volontairement leur revenu de toutes provenances;

c) d'envisager les répercussions de la déclaration visée à l'alinéa *a)* sur d'autres plans, notamment la protection des renseignements personnels, l'économie et les investissements;

d) de faire rapport à la Chambre des communes, au ministre des Finances et au ministre du Revenu national sur les questions mentionnées aux alinéas *a)* à *c)*.

2. L'examen a été fait conformément à l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*. Nous avons demandé au public de présenter des observations; nous avons eu des entrevues avec des fiscalistes et des dirigeants d'entreprise du Canada et de l'étranger ainsi qu'avec des fonctionnaires des ministères des Finances et du Revenu national; nous avons consulté des experts dans les domaines de la fiscalité, de la protection des renseignements personnels et de l'économie; nous avons comparé les exigences de déclaration du Canada à celles d'autres administrations; enfin, nous avons examiné d'autres mécanismes. Pour formuler nos conclusions, nous avons analysé tous les renseignements que nous avons reçus. Pour plus de renseignements au sujet de l'examen, voir la section intitulée **À propos de l'examen** à la fin du présent rapport.

Résumé des conclusions

L'exigence de déclaration est un mécanisme approprié

3. D'après notre examen, et après avoir bien pris en considération plusieurs sujets de préoccupation et mécanismes de rechange sur lesquels des contribuables avaient attiré notre attention au cours de nos travaux, nous en sommes venus aux conclusions suivantes :

a) L'exigence de l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue un bon mécanisme, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, à la fois pour mieux faire observer les dispositions législatives qui rendent obligatoire la déclaration des revenus de provenance étrangère et pour fournir à Revenu Canada des renseignements

Table des matières (suite)

Page

Appendice

Préoccupations des contribuables au sujet de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés 21
« Atteinte à la vie privée » 21
« Coût d'observation excessif » 22
« Préjugé défavorable aux néo-Canadiens riches et incidence sur la situation concurrentielle du Canada » 23
« Facteurs économiques de dissuasion » 24
« Contraire à la présomption d'honnêteté des contribuables » 24
« Coûts supérieurs aux avantages » 25
« Les fraudeurs continueront de frauder, mais les contribuables respectueux de la loi devront supporter des coûts plus élevés » 25
« Les pénalités prévues sont injustes, puisqu'elles n'ont pas trait à des impôts impayés » 26

À propos de l'examen 27

Pièces

1 Sommaire des exigences de déclaration relatives aux biens étrangers 6
2 Les objectifs du ministère des Finances pour l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés 8
3 Ébauche du formulaire T1135 10

Annexe

Article 233.3 28

Table des matières

Page

Mandat et étendue de l'examen 3

Résumé des conclusions 3

L'exigence de déclaration est un mécanisme approprié 3

Contexte 4

Règles fiscales de base concernant la résidence et l'imposition du revenu de toutes provenances 4
Préoccupations relatives à la non-déclaration du revenu de provenance étrangère 5
Le régime de déclaration des placements à l'étranger 5
Description de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés 7
Objectifs de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés 8

Nécessité de renseignements sur les placements à l'étranger 8

Les Canadiens font de plus en plus de placements à l'étranger 8
Il y a des indices d'inobservation de la loi pour ce qui est de la déclaration des revenus de provenance étrangère 9
Revenu Canada a besoin de renseignements pour valider les cotisations calculées par les contribuables mêmes 12
Revenu Canada ne peut pas forcer des tiers non résidants à fournir des renseignements 12

Mécanismes de rechange à l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés 13

Abroger l'exigence de déclaration et accroître l'exécution des lois existantes 13
Permettre aux néo-Canadiens de négocier leur dette fiscale durant une certaine période 14
Instaurer un régime de déclaration sous la forme de cases à cocher 14

Questions de protection des renseignements personnels, d'économie et d'investissements 15

Modifications et améliorations suggérées 16

Il faudrait envisager d'apporter des modifications de forme à l'exigence de déclaration afin de réduire le fardeau de l'observation et d'atténuer les préoccupations des contribuables 16

Les mesures de facilitation doivent être améliorées davantage 17
Faciliter la déclaration des revenus de provenance étrangère 17
Nécessité d'informer les néo-Canadiens de leurs obligations fiscales 18
Publiciser la politique de divulgation volontaire 18

Utilisation des nouveaux renseignements pour améliorer l'observation 19

Revenu Canada et le ministère des Finances doivent utiliser le plus possible les nouveaux renseignements 19
Un suivi et une évaluation de l'exigence de déclaration sont nécessaires 19
Le niveau d'exécution relatif au revenu de provenance étrangère doit être revu 20

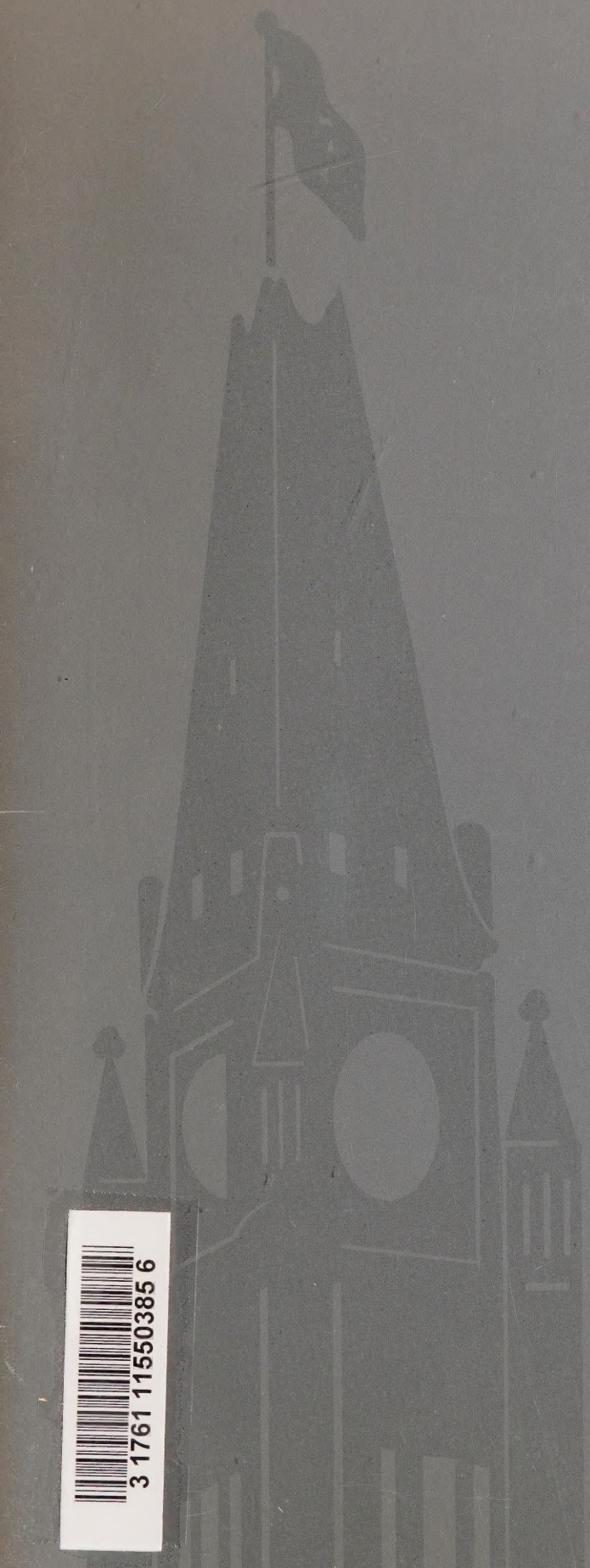
Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes et aux ministres des Finances et du Revenu national

Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Juin 1998



Rapport du vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes et aux ministres des Finances et du Revenu national

Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Juin 1998

3 1761 11550385 6